

OSZE

3

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

OSZE-Jahrbuch 1997

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Organization for Security and Cooperation in Europe: OSZE-Jahrbuch ... : Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) / Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.). Begr. von Dieter S. Lutz – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges.

Erscheint jährl. – Aufnahme nach Bd. 1. 1995
Bd. 3. 1997

ISBN 3-7890-5094-6

1. Auflage 1997

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhalt

<i>Giancarlo Aragona</i> Zum Geleit	11
<i>Kurt P. Tudyka</i> Vorwort	13
<i>Dieter S. Lutz</i> Einführung	19

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

<i>Curt Gasteyger</i> Die OSZE im neuen Umfeld	29
<i>Jonathan Dean</i> Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung	39
<i>Andrej V. Zagorski</i> Rußlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen	45

Die Interessen und das Engagement der OSZE-Staaten

<i>Faruk Sen/Çigdem Akkaya/Hayrettin Aydin</i> Die Türkei und die OSZE	55
<i>Kostas Ifantis</i> Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise	65
<i>Alice Ackermann</i> Die Republik Mazedonien und die OSZE	73

<i>Predrag Simic</i> Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien	81
<i>Anda Filip/Marin Stanescu</i> Rumänien und die OSZE	93
<i>Emil Mintschev</i> Bulgarien und die OSZE	103

II. Instrumente, Aufgaben, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Falk Lange</i> Die OSZE-Missionen im Baltikum	111
<i>Rolf Welberts</i> Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion	119
<i>Tim Guldemann</i> Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien	133
<i>Marie-Janine Calic</i> Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas	143
<i>Ed van Thijn</i> Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters	157
<i>Joachim Eicher</i> Die OSZE-Mission in Kroatien	193
<i>Norbert Mappes-Niediek</i> Albanien und der Einsatz der OSZE 1997	201

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Hans-Joachim Heintze

Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE? 219

Freimut Duve

Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte 233

Aufbau kooperativer Sicherheit

Heinrich Schneider

Das Europäische Sicherheitsmodell für das
21. Jahrhundert - Eine unendliche Geschichte? 241

Shannon Kile/Adam Daniel Rotfeld

Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa:
Die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI 265

Rüdiger Hartmann

Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die
Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem
Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997)
285

Wolfgang Zellner/Pál Dunay

Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen -
Die Anpassung des KSE-Vertrags 295

Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch

Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur -
Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation 317

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Rita Süßmuth

Sicherheit durch Zusammenarbeit 327

Tom ETTY/Kurt P. Tudyka

Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirt-
schaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE? 337

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Audrey F. Glover

Das Büro für Demokratische Institutionen
und Menschenrechte 1994-1997 349

Herbert Honsowitz

Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner
Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996 359

Lucius Caflisch/Laurence Cuny

Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE:
Aktuelle Probleme 373

Michael Klor-Berchtold

Mehr Kompetenzen und Funktionen für den
Generalsekretär? 383

Marcus Wenig

Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger
Stand und Perspektiven 393

Außenbeziehungen und Einflüsse

Takako Ueta

Japan und die OSZE 415

Knut Ipsen

Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung 427

Ben Schennink

Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung
der Helsinki Citizens' Assembly 435

Anhang

Lissabonner Dokument 1996	453
Jahresbericht 1996 des Generalsekretärs der OSZE	485
<i>Parlamentarische Versammlung der OSZE</i> Verhaltenskodex zu Politisch-Demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit	527
Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa. Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996	545
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	563
Die OSZE-Teilnehmerstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen	565
OSZE-Tagungen und -Seminare 1996/1997	581
Literaturauswahl zur OSZE 1996/1997	585
Abkürzungsverzeichnis	595
Autorenverzeichnis	599

Zum Geleit

Die dritte Ausgabe des OSZE-Jahrbuchs liegt ganz in der Tradition von Forschung und analytischer Erkenntnis, die mit den ersten beiden 1995 und 1996 vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) herausgegebenen Bänden begründet wurde. Die Beiträge zu diesem Jahrbuch stammen sowohl von Autoren, die die Organisation von innen her kennen, als auch von Außenstehenden. Sie vermitteln dem Leser einen brauchbaren Überblick und eine nützliche Analyse der Aktivitäten der OSZE.

Das Jahrbuch ist keine offizielle OSZE-Publikation, nutzt jedoch die guten Beziehungen zur OSZE; es bezieht seine Informationen aus informierten Quellen, bewahrt sich aber eine objektive Sichtweise. Daraus ergibt sich ein ausgewogener Ansatz, der es zu einer nützlichen Informationsquelle und einem wissenschaftlichen Hilfsmittel werden läßt.

Je größer die Rolle und die Operationen der OSZE werden, desto größer ist der Bedarf an Veröffentlichungen von der Art dieses Jahrbuchs, die alle Aspekte der Arbeit der Organisation beleuchten können. Seit Erscheinen der letzten Ausgabe war die OSZE zum Beispiel in Jugoslawien präsent, spielte eine wichtige Rolle in Tschetschenien, war in Bosnien und Herzegowina aktiv und richtete erst vor kurzem eine Präsenz in Albanien ein. Auch der Gipfel von Lissabon 1996 war ein bedeutsames Ereignis, insbesondere für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert.

Alle diese öffentlichkeitswirksamen Operationen wurden zusätzlich zu den vielen anderen Aktivitäten durchgeführt, die die OSZE im Sinne ihrer umfassenden Vorstellung von Sicherheit verfolgt. Zu diesen zählt die Arbeit des Amtierenden Vorsitzenden, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Parlamentarischen Versammlung und der Missionen - über viele von ihnen kann sich der Leser in diesem Buch informieren.

Europa steht im Mittelpunkt bedeutsamer Veränderungen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der NATO und der Europäischen Union. In vielen Analysen des europäischen Sicherheitsumfeldes von heute wird die Rolle der OSZE nicht gebührend berücksichtigt. Dieses Buch stellt die OSZE in den Mittelpunkt.

In dieser meiner ersten Einführung zu einem solchen Jahrbuch möchte ich die Bemühungen des IFSH und aller anderen, die Beiträge zu diesem Band geleistet haben, lobend erwähnen. Ich bin davon überzeugt, daß der Leser

nach Lektüre dieses Buches mehr über eine so einzigartige und bedeutende Organisation weiß, die bei der Schaffung von Sicherheit durch Zusammenarbeit zu diesem kritischen Zeitpunkt der Weltgeschichte eine Führungsrolle innehat.

Vorwort

Die sicherheitspolitische Lage in der OSZE-Region war während des Zeitraumes, über den das vorliegende dritte OSZE-Jahrbuch berichtet, sowohl durch weiter schwelende als auch durch unvorhersehbar ausgebrochene neue Konflikte geprägt. Sie verlangten von der OSZE einerseits eine kräftezehrende Aufmerksamkeit und weiterhin das beharrliche Bemühen um Vermittlung wie beispielsweise in Georgien, im Baltikum, in der Slowakei oder in Moldau. Der anhaltende Unfriede gebot die erneute Verlängerung der Mandate für alle Langzeitmissionen, das weitere aufwendige Engagement des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten sowie die sisyphusartige Bildungs- und Prüfungsarbeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte. Andererseits war von der OSZE ein schnell entschlossenes Handeln gefragt wie angesichts der Konfrontation zwischen Opposition und Regierung in Belgrad im Dezember 1996 oder in der anarchischen Situation in Albanien Anfang März 1997. Das größte Gewicht kam unter den Aktivitäten der OSZE, des BDIMR, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten und den Langzeitmissionen indessen dem Einsatz der Bosnien-Mission der OSZE zu, die durch das Dayton-Abkommen mit der Vorbereitung und Beobachtung der Wahlen betraut worden war. In der Berichtsperiode erforderte nicht zuletzt das Treffen der Staats- und Regierungschefs zusammen mit den vorangegangenen Überprüfungs- und Vorbereitungstreffen die besondere Aufmerksamkeit der OSZE, weil es hier um die eigene Entwicklung und den spezifischen Stellenwert unter den anderen für die europäische Sicherheit tätigen Organisationen ging.

Entgegen vielen Warnungen und Befürchtungen sind im großen und ganzen die Wahlen in Bosnien-Herzegowina im September 1996 befriedigend durchgeführt worden. Diese operationelle Leistung brachte der OSZE trotz mancher Kritik, die sich teilweise bald als unberechtigt erwies, einen Prestige-Erfolg. Freilich mußten die Kommunalwahlen ausgesetzt und verschoben werden. Vor allem aber mangelte es seither an einer konsequenten Politik für den Aufbau des Staates, für die die Wahlen eine Legitimationsgrundlage schufen. Sollte das Experiment des staatlichen Aufbaus noch scheitern, dann wären nicht nur alle Mühen und Kosten vergebens gewesen, sondern auch das Ansehen und das Selbstvertrauen der "internationalen Gemeinschaft" und damit auch der OSZE wären schwer beschädigt. Auf dieses immer noch latente Risiko wurde schon im letzten Jahrbuch hingewiesen.

Einen starken Auftrieb haben der OSZE der Verlauf und das Ergebnis der zwei erwähnten Kurzzeitmissionen nach Serbien und Albanien unter Leitung je eines Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden gegeben, der früheren Regierungschefs Felipe Gonzales bzw. Franz Vranitzky.

Diese südosteuropäischen Konfliktherde haben neben dem regionalen Schauplatz den innerstaatlichen Charakter sowie das Engagement der OSZE gemeinsam, das sich auf die Durchführung von Wahlen bzw. die Anerkennung ihrer Ergebnisse richtete. Die Einsätze der drei unterschiedlichen OSZE-Missionen haben jedenfalls substantiell - wenigstens vorerst und unter den gegebenen Bedingungen - dazu beigetragen, einen gewaltsamen Austrag der bestehenden Konflikte zu vermeiden und die gespannten Verhältnisse durch Hilfen für demokratische Legitimationsgrundlagen politischen Handelns zu befrieden.

Die OSZE demonstrierte damit die Bedeutung ihrer Existenz und die Einzigartigkeit ihrer Arbeitsweise. Auch geriet sie durch die spektakulären Umstände der Ereignisse plötzlich ins öffentliche Rampenlicht; die KSZE/OSZE hat seit ihrer Institutionalisierung in Helsinki 1992 nicht mehr soviel öffentliche Aufmerksamkeit gefunden wie während der letzten zwölf Monate.

Schließlich schien auch der Lissabonner Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996 der OSZE eine herausragende Stellung durch die Erklärung über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert und den auf dieser Grundlage gefaßten Beschluß zu geben, die Erarbeitung einer europäischen Sicherheitscharta zu erwägen: Die OSZE könnte das geeignete Forum für die Beratung der europäischen Sicherheitsverfassung bieten, wenn diese endlich aus dem Stadium der Ankündigungen hinaus käme.

Andere Ereignisse der europäischen Sicherheitspolitik signalisierten freilich Tendenzen, die die potentielle Gestaltungskraft der OSZE hemmen und begrenzen können. Am 30. Mai 1997 wurde in Sintra/Portugal der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) ins Leben gerufen, der den bisherigen Nordatlantischen Kooperationsrat ablöst und dem alle OSZE-Staaten beitreten können.¹ Dieser Rat soll sich "durch praktische Arbeit" weiterentwickeln und seinen Mitgliedern einen "übergreifenden Rahmen für Konsultationen (...) über ein breites Spektrum politisch und sicherheitsrelevanter Fragen bieten". Der Rat will seinen Mitgliedern eine differenzierte und intensive Beratungstätigkeit ermöglichen, allein die Außen- und

¹ Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates am 30. Mai 1997 in Sintra/Portugal, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 50/1997, S. 579-581, hier: Anhang. Grundlegendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates, S. 579ff.

Verteidigungsminister der Mitglieder sollen sich je zweimal jährlich treffen. Als konkrete Themen für Konsultationen nennt das verabschiedete Grundlegendokument u.a.: Krisenbewältigung, regionale Angelegenheiten, Rüstungskontrolle, Fragen der Verbreitung atomarer, biologischer und chemischer (ABC-)Waffen und der Verteidigung, Probleme des internationalen Terrorismus, Verteidigungsplanung und Verteidigungshaushalte, Verteidigungspolitik und -strategie sowie sicherheitsrelevante Auswirkungen wirtschaftlicher Entwicklungen. Für eine mögliche Zusammenarbeit und Konsultation werden ferner u.a. zivile Notstandsplanung und Katastrophenschutz, Rüstungszusammenarbeit, nukleare Sicherheit, verteidigungsbedingte Umweltfragen und Fragen in Zusammenhang mit internationalen Friedensmissionen aufgeführt.² Durch eine Reihe von Organen ist der EAPR nicht nur mit dem Programm Partnerschaft für den Frieden, an dem sich bisher schon 27 Staaten beteiligten, sondern direkt mit der NATO und ihren operationellen Möglichkeiten verbunden.

Zweifelloos wird dieser neue Rat die Aufmerksamkeit vieler OSZE-Staaten beanspruchen und auf sie wahrscheinlich eine große Anziehungskraft ausüben. Dabei ist noch dreierlei zu ergänzen. Zwölf OSZE-Staaten haben sich um die NATO-Mitgliedschaft beworben, von denen vorerst drei (Polen, Ungarn, Tschechien) am 8./9. Juli 1997 zum Beitritt eingeladen wurden. Die NATO hat am 27. Mai 1997 in Paris mit der Russischen Föderation eine umfängliche Grundakte beschlossen, die u.a. die Bildung eines Ständigen Gemeinsamen Rats "auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Zusammensetzung, je nach Thema (...)" für die Konsultation und Zusammenarbeit für einen ebenfalls umfassenden Katalog von Bereichen vorsieht.³ Endlich hat drittens die NATO mit der Ukraine eine ebenfalls umfängliche "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft" am 9. Juli 1997 in Madrid vereinbart, die detailliert Aufgaben und Konsultationsmechanismen umschreibt.⁴

Ob diese Räte und Strukturen sich zu mehr als einem Resonanzkörper mit legitimatorischen Funktionen für den wirklich entscheidenden NATO-Rat entwickeln werden, ist zur Zeit offen. Nachdenklich machen die offene Liste der Arbeitsbereiche der neuen Räte und ihre Überlappung oder zumindest Berührung mit den gewachsenen oder präsumtiven Zielen, Aufgaben und Aktionsfeldern der OSZE. Von den 55 Teilnehmerstaaten der OSZE treten also in den "Einzugsbereich" der bisherigen 16 NATO-Staaten die zwölf

² Vgl. ebenda.

³ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453.

⁴ Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 771-774.

NATO-Kandidaten und die zwei von der NATO privilegierten Staaten Rußland und Ukraine. Das nun schon bestehende Zahlenverhältnis zeigt, wohin sich das Schwergewicht innerhalb des Kreises aller Teilnehmerstaaten auch qualitativ künftig verlagern kann. Anzumerken ist, daß diese sicherheits- und wirtschaftspolitische Orientierung auf das "Brüsseler" Zentrum und die Bereitschaft zur Integration in euro-atlantische Strukturen offensichtlich einige Akteure zu friedensstiftendem Verhalten veranlaßt haben, wie schon die Ratifizierung des ungarisch-rumänischen Grundlagenvertrages und die Unterzeichnung des bulgarisch-griechischen Abkommens über den Grenzverlauf zu belegen scheinen.

Über die weiteren Folgen der genannten Ereignisse für die OSZE kann man vorerst nur spekulieren, beispielsweise ob sich gesamteuropäische sicherheitspolitische Debatten und Beschlüsse künftig in den neuen NATO-Organen abspielen und sich die Brüsseler NATO-Räte somit zur Drehscheibe der gesamteuropäischen Politik entwickeln werden. Das wird stark vom Verhalten Rußlands abhängen, das nun in seiner bevorzugten Position seine Rolle in Brüssel und in Wien spielen kann.

In allen Dokumenten der neuen NATO-Politik - am vielfältigsten übrigens in der NATO-Rußland-Grundakte - versichern die beteiligten Staaten die unverminderte Bedeutung der OSZE für sich und die europäische Sicherheitspolitik. So heißt es z.B. in der Madrider Erklärung der NATO-Gipfelkonferenz vom 8./9. Juli 1997 u.a. zur OSZE: "Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten. Die OSZE als umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation spielt eine entscheidende Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa. Die von der OSZE verabschiedeten Verpflichtungen und Standards bilden eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur. Unser Ziel ist es, durch eine möglichst breitangelegte Zusammenarbeit unter den OSZE-Staaten in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität einzelner Staaten beschränken. Wir unterstützen weiterhin die Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für das Europa des 21. Jahrhunderts im Einklang mit den Beschlüssen des Gipfeltreffens von Lissabon 1996 einschließlich der Überlegung, eine europäische Sicherheitscharta auszuarbeiten."⁵

⁵ Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 769, hier Punkt 21.

Noch ist es nicht vorstellbar, daß die der OSZE durch die Teilnehmerstaaten übertragenen Aufgaben einmal durch die NATO ausgeführt werden könnten, es sei denn, eines Tages gehörten alle 55 Staaten zwischen Vancouver und Wladiwostock nicht nur der OSZE, sondern auch der NATO an und diese hieße analog zum EAPR dann EATO. Vorerst besteht für diesen gesamt europäischen Raum die Stärke der OSZE in ihrer unübertroffenen Multilateralität und damit in den Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik. Inwieweit diese Stärke zum Zuge kommt, hängt freilich immer von der Einsicht und dem Willen der 55 Regierungen ab, namentlich auch von jenen, die im Verband der Europäischen Union eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anstreben und diese im Rahmen der OSZE und nicht in Konkurrenz zu ihr zur Geltung bringen sollten.

Im Berichtszeitraum ist der Amtierende Vorsitz von der Schweiz auf Dänemark übergegangen, dessen Nachfolger 1998 Polen heißen wird. Ein neuer Generalsekretär hat sein Amt angetreten, und die Leitung des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte hat ebenfalls gewechselt. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die im Juli 1997 in Warschau zusammentrat, steht vor einem interessanten Wandel, nämlich von einem Organ, das immer neue Prinzipien und Normen verlangt, zu einer Instanz, die prüfen will, ob die bisherigen Versprechungen und Vereinbarungen durch die Exekutiven der Teilnehmerstaaten auch eingehalten werden. Das Lissabonner Dokument 1996 hat insbesondere mit den Beschlüssen über den "Rahmen für Rüstungskontrolle" und die "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation" sichtbar neue Akzente und Perspektiven für die Rüstungskontrollpolitik formuliert.⁶ Auf dem Kopenhagener Rattreffen im Dezember 1997 sind durch die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten und eines Beauftragten für Medienfreiheit eine wünschenswerte weitere Institutionalisierung als Mittel der Normenkontrolle und eine Stärkung des Sekretariats zu erwarten. Die Aufgaben für die OSZE werden - je mehr die europäische Wende von 1989 zur Vergangenheit wird - nicht geringer, vielmehr verändern sie sich. Die OSZE muß sich ihnen stellen und sich daran anpassen; ihre Teilnehmerstaaten sollten dazu die nötige Bereitschaft aufbringen.

Das vorliegende Jahrbuch stellt wie seine Vorgänger das Bemühen um Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unter den sich verändernden Umständen auf vielfältige Weise dar. Allen, die durch ihre Beiträge geholfen haben, das zu vermitteln, danke ich als verantwortlicher Redakteur für ihre Kooperationsbereitschaft.

⁶ Lissabonner Dokument 1996, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 453-483.

Einführung

Die Aktivitäten der OSZE und die internationale Gemeinschaft

Zur Lage

Am 27. Mai 1997 wurde auf dem Gipfeltreffen in Paris die "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation" unterzeichnet. Für Außenstehende unerwartet, verweist der Text der Grundakte mehrfach auf die OSZE, spricht ihr - und nicht etwa der NATO - eine Schlüsselrolle in Europa zu und stellt ihre Stärkung in Aussicht:

"Die NATO und Rußland werden zur *Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen. Der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation kommt eine *Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa* zu. Im Zuge der *Stärkung der OSZE* werden die NATO und Rußland zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem Europa der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen."(Hervorheb.-DSL)¹

Wortgeklingel? Diplomatische Übung? Oder werden der Ankündigung diesmal Taten folgen? Wird die OSZE - von der internationalen Gemeinschaft gestärkt - künftig eine, wenn nicht sogar *die* entscheidende Rolle für eine ungeteilte und umfassende Sicherheit in und für Europa spielen?

Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre bleibt Skepsis angebracht. "Natürlich" - so schreibt z.B. Curt Gasteyger vom Genfer Institut universitaire de hautes études internationales im vorliegenden Band - "wird jeder Staat, jede einsichtige Regierung (...) verkünden, daß alle Anspruch auf 'Sicherheit' haben und deswegen 'Sicherheit' ein von allen gleichermaßen

¹ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 450.

geteiltes Gut sei. Was das aber in der täglichen Praxis heißt, ist etwas ganz anderes.² Und der ehemalige Amsterdamer Bürgermeister Ed van Thijn ergänzt aus seinen Kenntnissen als Koordinator für die internationale Beobachtung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina: "Die internationale Gemeinschaft gibt es nicht (...) Es ist eine Summe von Ländern, die alle ihre eigene Agenda haben, kurzfristige Agenden (...) Es ist prachtvoll, für die internationale Gemeinschaft zu arbeiten, aber es ist auch ein dörfliches Gehebe. Das Häuflein 'Internationals', das hier beieinandersitzt, unterscheidet sich kaum von einem beliebigen Herrenclub in einer Provinzstadt."³ "Partikularinteressen einzelner Staaten" - so auch Walter Jürgen Schmid und Michael Klepsch vom Auswärtigen Amt - werden "zunehmend vor das gemeinsame Interesse der OSZE-Staatengemeinschaft gestellt."⁴ Letzteres - so hat man den Eindruck - gilt auch und vor allen Dingen für die USA, die - obgleich ein nicht-europäischer Staat - für die Sicherheit Europas nach wie vor unverzichtbar scheinen.⁵ Probleme bei der Etablierung der Schiedsgerichtsbarkeit,⁶ der Fortführung der Rüstungskontrolle,⁷ der Diskussion einer Verrechtlichung⁸ der OSZE und andere mehr, darunter immer wieder auch Aspekte der Bewältigung des Bosnien-Konflikts,⁹ belegen diese Aussage. Folgt man dem vormaligen US-Botschafter Jonathan Dean, so ist das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu der OSZE noch immer eine zweitrangige morganatische Beziehung. Entgegen den Deklarationen in der eingangs zitierten Grundakte ist "für die USA die

² Vgl. im vorliegenden Band: Curt Gasteyger, Die OSZE im neuen Umfeld, S. 37f.

³ Vgl. im vorliegenden Band: Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters, S. 189; vgl. auch S. 176, 191; vgl. ebenda aber auch Rüdiger Hartmann, Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997), S. 285, der mit Blick auf die Rüstungskontrolle von "einem großen Engagement der internationalen Gemeinschaft" spricht.

⁴ Vgl. im vorliegenden Band: Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation, S. 317ff.; vgl. ebenda auch Herbert Honsowitz, Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996, S. 322.

⁵ Vgl. im vorliegenden Band andererseits auch: Tim Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, S. 142, der "die einheitliche Position der USA, der EU und der einzelnen europäischen Staaten gegenüber dem Konflikt" in Tschetschenien betont.

⁶ Vgl. im vorliegenden Band: Lucius Caflisch/Laurence Cuny, Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE: Aktuelle Probleme, S. 382.

⁷ Vgl. im vorliegenden Band: Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, a.a.O. (Anm.4), S. 321.

⁸ Vgl. im vorliegenden Band: Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, S. 399, 400.

⁹ Vgl. im vorliegenden Band: Marie-Janine Calic, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, insbes. S. 147, 156; Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 2), S. 160, 162, 170, 172.

bevorzugte Organisation, die Priorität genießt, natürlich die NATO (...) Unausgesprochen aber sehen amerikanische Offizielle die ideale OSZE des 21. Jahrhunderts genauso, wie sie die OSZE von heute sehen: als ein eher unauffälliges, preisgünstiges und alltägliches Instrument zur Organisation der internationalen Zusammenarbeit in Europa (...)"¹⁰

Aktivitäten und Aufgaben der OSZE

Daß die OSZE gleichwohl - und überdies in erstaunlicher Weise erfolgreich - eine Fülle¹¹ von Aktivitäten entfaltet, Aufgaben bewältigt und Missionen durchführt, illustrieren die Beiträge des vorliegenden Bandes in ihrer Gesamtschau. Ihr Schwerpunkt liegt 1997 neben der regionalen Ausrichtung auf Südosteuropa und den Balkan¹² - turnusgemäß - bei den Missionen der OSZE.

Zu den Ländern und Regionen, in denen die OSZE in den vergangenen Monaten Missionen durchgeführt hat, gehören u.a. Estland und Lettland, Georgien, Berg-Karabach, Moldau, Tadschikistan und die Ukraine, Bosnien-Herzegowina und Kroatien sowie Albanien und Tschetschenien.¹³ Zu den sonstigen Tätigkeiten und Aktivitäten der OSZE zählen u.a. die Diskussionen um die europäische Sicherheitsarchitektur,¹⁴ speziell das "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert",¹⁵ die Durchführung der re-

¹⁰ Vgl. im vorliegenden Band: Jonathan Dean, Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung, S. 40.

¹¹ Dies konstatieren im übrigen auch die USA: "Daß die OSZE in der US-amerikanischen Politik nur eine untergeordnete Rolle spielt, heißt nicht im geringsten, daß diese eine untätige ist. Die USA haben sich noch nachdrücklicher als in den zurückliegenden Jahren denjenigen angeschlossen, die die OSZE konsequent mit immer weiteren Funktionen und Aufgaben - wie derzeit in Bosnien und jüngst in Albanien - überhäufen." - Jonathan Dean, ebenda, S. 41.

¹² Vgl. im vorliegenden Band: Faruk Sen/Çigdem Akkaya/Hayrettin Aydin, Die Türkei und die OSZE, S. 55ff.; Kostas Ifantis, Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise, S. 65ff.; Alice Ackermann, Die Republik Mazedonien und die OSZE, S. 73ff.; Predrag Simic, Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien, S. 81ff.; Anda Filip/Marin Stanescu, Rumänien und die OSZE, S. 93ff.; Emil Mintschev, Bulgarien und die OSZE, S. 103ff.

¹³ Vgl. im vorliegenden Band: Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum S. 111ff.; Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, S. 119ff.; Tim Guldemann, a.a.O. (Anm. 5), S. 113ff.; Marie-Janine Calic, a.a.O. (Anm. 9), S. 143ff.; Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 3), S. 157ff.; Joachim Eicher, Die OSZE-Mission in Kroatien, S. 193ff.; Norbert Mappes-Niediek, Albanien und der Einsatz der OSZE 1997, S. 201ff.

¹⁴ Vgl. im vorliegenden Band: Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, a.a.O. (Anm. 4), S. 359ff.

¹⁵ Vgl. im vorliegenden Band: Heinrich Schneider, Das Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert - Eine unendliche Geschichte?, S. 241ff.; Shannon Kile/Adam Daniel Rotfeld, Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI, S. 265ff.

gionalen Rüstungskontrolle nach dem Daytoner Abkommen¹⁶ sowie die Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags,¹⁷ ferner die Ausarbeitung von Mandaten für einen Medien-Beauftragten¹⁸ sowie eines Koordinators für wirtschaftliche Angelegenheiten (inkl. der Arbeiten an einer OSZE-Wirtschaftscharta)¹⁹ und vieles mehr, darunter - nicht zu vergessen - die segensreiche Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten²⁰ oder auch des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte.²¹

Kritik an der OSZE

Auch eine positive Leistungsbilanz, wie sie in der Gesamtschau der Beiträge des vorliegenden Bandes abermals zum Ausdruck kommt, darf nicht dazu führen, die Augen vor berechtigten Kritikpunkten an der OSZE zu verschließen. Wie im vorangegangenen Jahr auch läßt sich im Gegenteil in den nachfolgenden Ausführungen eine ganze Reihe durchaus kritischer Überlegungen finden - zum Teil sind sie neu, zum Teil wiederholen sie Elemente der bereits im OSZE-Jahrbuch 1996 wiedergegebenen Kritik-liste.²²

Zu den Kritikpunkten der Autorinnen und Autoren des vorliegenden Bandes gehören u.a.:

- die fehlende oder unzulängliche Kooperation der OSZE mit großen Nichtregierungsorganisationen wie der Rotkreuz-Bewegung²³ oder den Gewerkschaften;²⁴

¹⁶ Vgl. im vorliegenden Band: Rüdiger Hartmann, a.a.O (Anm. 3), S. 285ff.

¹⁷ Vgl. im vorliegenden Band: Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags, S. 295ff.

¹⁸ Vgl. im vorliegenden Band: Freimut Duve, Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte, S. 233ff.

¹⁹ Vgl. im vorliegenden Band: Rita Süßmuth, Sicherheit durch Zusammenarbeit, S. 327ff.

²⁰ Vgl. jüngst der Hohe Kommissar selbst: Max van der Stoep, Demokratie und Menschenrechte. Zur Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Susanne Bund/Anna Kreikemeier (Hrsg.), Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg 1997, S. 23ff.

²¹ Vgl. im vorliegenden Band: Audrey F. Glover, Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 1994-1997, S. 349ff.

²² Vgl. Dieter S. Lutz, Einführung, Die OSZE - Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 17-41, insbes. S. 35-39.

²³ Vgl. im vorliegenden Band: Knut Ipsen, Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung, S. 427ff.

²⁴ Vgl. im vorliegenden Band: Tom Eddy/Kurt P. Tudyka, Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE?, S. 337ff.

- die nach wie vor bestehende Konkurrenz und Rivalität im sog. Netzwerk der ineinandergreifenden und sich vorgeblich gegenseitig stärkenden Sicherheitsinstitutionen in und für Europa;²⁵
- die fortwährende Einseitigkeit der Ausrichtung auf Konflikte nur in mittelost- und osteuropäischen Ländern, nicht aber auch in Westeuropa;²⁶
- die immer noch eingeschränkte finanzielle Absicherung der OSZE und ihrer Aktivitäten;²⁷
- die ausstehende Stärkung der Kompetenzen des Generalsekretärs²⁸ und die Verbesserung der Integration des BDIMR;²⁹
- die Ambivalenz des völkerrechtlichen Status der Organisation³⁰ und die geringe Attraktivität der OSZE-(Schieds-)Gerichtsbarkeit.³¹

Wie groß das Interesse an der OSZE selbst außerhalb Europas ist, belegt im vorliegenden Band der Beitrag von Takako Ueta aus Tokio.³² Doch Interesse allein genügt nicht - ebensowenig Deklarationen wie die eingangs zitierte Grundakte. Entscheidend ist vielmehr der politische Wille der internationalen Gemeinschaft, die OSZE in ihrer Schlüsselrolle für Frieden und Sicherheit in Europa nicht nur verbal, sondern auch faktisch zu stärken - und als starke und effektive Organisation auch zu nutzen. Was die beiden Schweizer Wissenschaftler Lucius Caflisch und Laurence Cuny im vorliegenden Band mit Blick auf den OSZE-Gerichtshof betonen, gilt erst recht für die OSZE selbst: "Das beste Werkzeug der Welt rostet, wenn man es nicht benutzt."³³

²⁵ Vgl. im vorliegenden Band: Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 3), S. 191; Shannon Kile/Daniel Rotfeld, a.a.O. (Anm. 15), S. 283.

²⁶ Vgl. im vorliegenden Band: Andrzej V. Zagorski, Rußlands OSZE -Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen, S. 49.

²⁷ Vgl. im vorliegenden Band: Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 3), S. 158, 159, 178; Shannon Kile/Daniel Rotfeld, a.a.O. (Anm. 15), S. 282; Audrey F. Glover, a.a.O. (Anm. 21), S. 357.

²⁸ Vgl. im vorliegenden Band: Michael Klor-Bechthold, Mehr Kompetenzen und Funktionen für den Generalsekretär?, S. 383ff.

²⁹ Vgl. im vorliegenden Band: Audrey F. Glover, a.a.O. (Anm. 21), insbes. S. 352, 356.

³⁰ Vgl. im vorliegenden Band: Marcus Wenig, a.a.O. (Anm. 8), S. 393ff.

³¹ Vgl. im vorliegenden Band: Lucius Caflisch/Laurence Cuny, a.a.O. (Anm. 6), S. 373ff., 381.

³² Vgl. im vorliegenden Band: Takako Ueta, Japan und die OSZE, S. 415ff.

³³ Vgl. im vorliegenden Band: Lucius Caflisch/Laurence Cuny, a.a.O. (Anm. 6), S. 382.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Die OSZE im neuen Umfeld¹

Nachdenken über Europas Sicherheit und deren künftige Gestaltung ist eine von Kalten Kriegszeiten übernommene Übung: Europa verstanden als sicherheitspolitischer Großraum mit Verlängerungen bis San Francisco und Wladiwostock. Geändert haben sich aber die politischen Rahmenbedingungen, in denen dieses Nachdenken geschieht. "Ost" und "West" sind zwar noch nicht, wie es die NATO am Ende der strategischen Eiszeit proklamierte, lediglich zu Bezeichnungen von Himmelsrichtungen geworden: Dazu sind während vierzig Jahren eingespielte Denkgewohnheiten noch zu tief verankert. Aber es wird heute, *grosso modo*, nicht mehr konfrontativ, sondern - wenigstens im Ansatz - kooperativ gedacht, nicht mehr mit Priorität für das Militärische, sondern für das bis in den sozialen Bereich hineinreichende Politische; und schließlich nicht mehr im Gegensatz zwischen rechtsgeförderter Aufrüstung und linksbefürworteter Abrüstung.

Wo also das Verbindende stärker betont wird als das Trennende, erleichtert dies gemeinsame Überlegungen zur Gestaltung der europäischen Ordnung von morgen. Der Preis dafür ist allerdings ein Verschwimmen bisher gültiger, allseits eingeübter oder zu Stereotypen verfestigter Parameter. Sie verliehen solidarischer Verteidigung, strategischen Doktrinen oder allerlei Integrationsvorhaben Auftrieb und Konturen. Damit wurden publizistisch verwertbare Maßstäbe für Bewertung von Freund und Feind, Schwankungen im strategischen Gleichgewicht und Verschiebungen an der politischen Frontlinie gesetzt. Von alledem ist im heutigen feind- und fast grenzenlosen Europa kaum mehr etwas übriggeblieben. Konkret: Die vielgerühmte und vielbenutzte "Military Balance" des Internationalen Instituts für Strategische Studien ist vom Range eines politischen Dokuments zu einer bloßen Sammlung militärischer Daten "abgesunken". Wie interessant letztere auch sein mögen, sie sind, in Europa jedenfalls, ohne prägende Kraft für neue Strategien und Bündnisse. Denn es fehlt die ordnende Struktur, in der die Streitkräfte erst ihr Gewicht und ihre politische Bedeutung gewinnen.

An sich ist all dies durchaus erfreulich. Das "geräuschlose Verschwinden" einer weltpolitischen Realität, die spätestens seit der Gründung der Sowjetunion die europäische Szenerie geprägt hat, ist und bleibt ein unerhörtes, an ein Wunder grenzendes Ereignis.² Es hinterläßt aber eine Bühne, die zwar

¹ Aufdatierte und ergänzte Fassung des in der Zeitschrift "Internationale Politik" 12/1996 erschienenen Aufsatzes "Neue Konturen Europäischer Sicherheit".

² Vgl. Volker Gerhardt, Fahnen schwenken vor den Tribünen der Macht, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21./22. September 1996, S. 69.

von viel mehr - wiedererstandenen und neuen - Akteuren belebt, aber noch keineswegs zu einem spielfähigen Ensemble zusammengefügt ist. Das, was heute als "europäische Sicherheit" bezeichnet wird, ist nur noch schwer, wenn überhaupt definierbar. Was den "Mann auf der Straße" in Belfast, Berlin oder Belgrad hinsichtlich "Sicherheit" umtreibt, ist längst nicht mehr (wenn es das jemals war) mit dem Schutz vor äußerer Aggression, Krieg und Zerstörung identisch. Natürlich ist sie das auch. Aber die Sorge um soziale und persönliche Sicherheit steht heute wohl für die überwältigende Mehrheit der Europäer im Vordergrund. So ist selbst das, was gemeinhin unter "europäischer Sicherheit" verstanden und in institutionelle Formen gegossen wurde, nicht ein für immer feststehender Zustand, sondern ein ständigem Wandel unterworfenen Prozeß.

Damit ist zugleich gesagt, daß es ein einigermaßen langfristig fixierbares "Sicherheitsmodell", wie es die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für das nächste Jahrhundert krampfhaft zu entwerfen sucht, für das Europa von heute und morgen nicht geben kann. Wichtiger ist vielleicht noch, daß es das auch nicht geben sollte. Denn damit wird die Illusion gefördert, daß Sicherheit ein klar umrissener Begriff und damit institutionell ohne weiteres in den Griff zu bekommen sei. Es ist die Illusion einer sicherheitspolitischen Statik, die zwar bürokratisch bequem, aber politisch einschläfernd ist.

Da hilft auch die auf der OSZE-Gipfelkonferenz in Lissabon verabschiedete Erklärung nicht viel weiter. Darin stellen die Staats- und Regierungschefs voller Optimismus fest, daß die Arbeit an diesem Sicherheitsmodell Fortschritte macht und "tatkräftig" fortgesetzt werde.³ Ja, die Konferenz ging sogar - wenn auch mit der gebotenen Vorsicht - einen Schritt weiter und kündigte ihre Entschlossenheit an, "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung" zu ziehen. Das sind in der Tat ehrgeizige Vorhaben. Sie wirken um so ehrgeiziger, wenn man sich die sich rasch verändernde sicherheitspolitische Landschaft Europas vor Augen führt. Ob Modell und Charta auch nur annähernd eine Chance auf konkrete Verwirklichung haben, bleibt deshalb reichlich ungewiß. Sie sind - darüber macht sich in OSZE-Kreisen kaum jemand Illusionen - weitgehend eine Funktion der Mitte 1997 von der NATO beschlossenen Aufnahme mitteleuropäischer Länder in die Allianz.

Es bedurfte nicht erst der kaum faßbaren Tragödie im früheren Jugoslawien, um vor allzu hohen Erwartungen hinsichtlich des Sicherheitsmodells und einer allseits respektierten Sicherheitscharta zu warnen. Die Krisen in Jugoslawien zuerst und jene in Albanien machen jedenfalls überdeutlich, daß das

³ Vgl. Text des "Lissabonner Dokuments 1996", abgedruckt im vorliegenden Band, S. 453-483, hier S. 465.

so unversehens wieder nach Osten offene Europa in sehr unterschiedlichen historischen und politischen, wenn nicht zivilisatorischen Zeitzonen lebt. Vieles, was endlich für überwunden oder geordnet gehalten wurde, brach neu auf; Grenzen wurden in Frage gestellt oder neu errichtet; und an die Stelle des ideologischen Gegensatzes zwischen Ost und West trat jener des wirtschaftlichen Gefälles und politischen Reformbedarfs. Die jahrhundertalte Angst vor äußerer Aggression weicht jener vor innerer Gefährdung. Sie wirkt viel stärker, weil sie Sicherheit und Überleben des einzelnen und sein ihm vertrautes Umfeld viel unmittelbarer berührt. Es ist somit nicht mehr die Stärke des Nationalstaates, sondern dessen Schwäche, sein Unvermögen, dem Bürger Schutz im umfassenderen Sinn zu bieten, das die Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent zu gefährden droht.⁴ Der Fall Albanien ist, genaugenommen, kein "Sicherheitsproblem" im herkömmlichen Sinne. Hier kamen vielmehr jene Schwächen zum Vorschein, die Staaten mit traditionellen Gesellschaften im Verein mit neuzeitlichen Entwicklungen - wie die fast unbegrenzte Verfügbarkeit von Waffen aller Art - an den Rand der Selbstaflösung stoßen können.

Dies sind Entwicklungen, die jenseits des unmittelbaren Tagesgeschehens in immer mehr Ländern Platz greifen. Praktisch bedeutet dies, daß sich deren sicherheitspolitische Sorgen und Herausforderungen einander zunehmend angleichen. Deutschlands oder Frankreichs Probleme mit der Einwanderung oder organisierter Kriminalität mögen aufgrund der Größe dieser Länder quantitativ gewichtiger sein. Ihrer Natur und der Art ihrer Bewältigung nach unterscheiden sie sich aber höchstensfalls marginal, wenn überhaupt von jenen anderer, kleinerer Länder. Die Furcht vor einem Angriff eines mächtigen Nachbarn weicht der Sorge, daß der Nachbarstaat, gleichviel ob größer oder kleiner, mit dieser neuen Art von sicherheitspolitischen Gefährdungen nicht zu Rande kommt. Für alle stellen sich dieselben Fragen nach der eigenen Funktions- und Reformfähigkeit unter dem Druck global erweiterter Konkurrenz.

Katalog der Ungewißheiten

All das bereichert den Katalog von Ungewißheiten in der europäischen Landschaft. Mit der unvermeidlichen Vereinfachung lassen sich weitere, auch geographisch ortbare erkennen. Sie sind natürlich unterschiedlicher Art. Zusammengenommen ergeben sie aber kaum jenes hoffnungsträchtige Bild eines in sich gefestigten und nach außen hin gesicherten Konti-

⁴ Vgl. u.a. Philippe Delmas, *Le bel avenir de la guerre*, Paris 1995, S. 9.

nents, als dessen Zielbestimmung die große Mehrheit der Europäer die wirtschaftliche und politische Einigung für allzu selbstverständlich hielt.

Die erste und zweifellos größte Ungewißheit betrifft jene über Status, Rolle und Platz, den Rußland im Europa von morgen einnehmen soll und muß. Man tröstet sich allzu leicht mit dem beschwichtigenden Hinweis darauf, daß sich Rußland nach der doppelt traumatischen Erfahrung seines Rückzugs aus Mittel-Osteuropa und des Zusammenbruchs der Sowjetunion in einer Phase des Übergangs befinde. Viel wichtiger ist die Frage, in welche Richtung dieser Übergang das Land letztlich führen wird. Niemand wird Natur und Mission dieses heute zwischen derbem Manchester-Liberalismus und freischwebender Mafia lavierenden und zwischen Europa und Asien zögernden Riesenreiches voraussagen wollen. Der Einfluß des Westens auf dessen endgültige Zielbestimmung mag gering sein. Der Hinweis aber wäre ernstzunehmen, daß ein nach der NATO-Osterweiterung nicht hinreichend mit dem Westen verbundenes Rußland zwar demokratisch bleiben, aber antiwestlich werden kann.

Die zweite Unsicherheit betrifft die Zukunft der "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS), also der ehemaligen um Rußland gescharten Sowjetrepubliken - die baltischen Staaten ausgenommen. Wieweit diese Staaten als selbständige Einheiten überleben werden, hängt nicht nur von ihrer innenpolitischen und wirtschaftlichen Gesundheit ab. Beides wird in starkem Maße von entsprechenden Entwicklungen in Rußland selber mitbestimmt. Es muß deshalb auch das übrige Europa unmittelbar interessieren, ob ein so großes und zentrales Land wie die Ukraine unabhängig bleiben oder, sei es als Ganzes oder mit seinen östlichen Regionen, Teil eines wiederum nach Westen ausgreifenden Rußland wird. Nicht minder muß es Europa interessieren, ob Länder wie Aserbaidschan und Kasachstan unter die Kontrolle Moskaus zurückkehren oder in eigener Regie über Zugang zu ihrem Öl und Gas und deren Nutznießer bestimmen können. Auch bleibt offen, ob die Mitglieder der GUS, Rußland zumal, diese zu einer hinreichend funktionsfähigen Institution zu entwickeln willens und in der Lage sind. So lange darüber Ungewißheit herrscht, ist die GUS weniger als Faktor der Stabilität denn als Herd verschiedenster Spannungen anzusehen.

Die dritte Ungewißheit umschließt jenen Raum des südöstlichen Europa, den man als "großen Balkan" bezeichnen mag. Er reicht von Kroatien (das sich selbst nicht dazu zählen will) bis zur östlichen Türkei. Damit sind bereits seine räumliche Weite und seine politische, religiöse und ethnische Vielfalt angedeutet. Das wiederum signalisiert mannigfache Konfliktquellen. Von ihnen ist die schmerzlichste die brüchige bosnische Föderation, die blutigste die Kämpfe mit und unter den Kurden und die gewichtigste das künftige Schicksal der Türkei. Wieweit diese letztere und, in anderer Weise,

Serbien Bestandteil oder Außenseiter der europäischen Sicherheitsgemeinschaft sind oder sein sollen, ist eine jener Fragen, die sich seit der Auflösung des Osmanischen Reiches erstmals wieder stellt.

Auch der daran anschließende Mittelmeer-Raum ist erneut auf die sicherheitspolitische Tagesordnung gerückt. Bestimmbar nur in seinen geographischen Konturen, wird er neuerdings als eine - möglicherweise überschätzte - Quelle vielfacher Gefährdungen empfunden. Wer den Nahen Osten für einmal außer acht lassen will, wird sich vor allem um die weitere Entwicklung Nordafrikas Gedanken machen müssen.

Von Ägypten bis Marokko spannt sich ein Bogen arabischer Länder, denen lange Geschichtsperioden und islamischer Glaube gemeinsam sind, die sich jedoch politisch, wirtschaftlich und demographisch vielfach unterscheiden. Wer mag deshalb voraussagen, ob Ägypten mit seinem ungebrochenen Bevölkerungswachstum, seiner Wasserarmut und seiner bedrückenden Reformunfähigkeit heil ins nächste Jahrhundert gelangen wird? Und wenn nicht, was dies nicht nur für den Nahen Osten, sondern für die arabische Welt insgesamt bedeutet? Die Sorge, zumal Frankreichs, über das Schicksal Algeriens findet ihre logische Verlängerung in der Europäischen Union, deren Osterweiterung seit kurzem mit einem verstärkten Engagement im Süden ergänzt und kompensiert wird. Mehr noch als in Mittel-Osteuropa steht bei den Assoziationsverträgen mit Nordafrika berechtigte sicherheitspolitische Besorgnis Pate.

Ganz anders verhält es sich mit der fünften und sechsten Ungewißheit. Die eine betrifft die Zukunft Deutschlands, die andere jene von Umfang und Dauerhaftigkeit der amerikanischen Präsenz in Europa.

Deutschland ist nach seiner Vereinigung unbestritten zu dem geworden, was ein deutscher Historiker ungeschminkt, aber wohl zutreffend als "Zentralmacht Europas" bezeichnet hat.⁵ Von daher formieren sich Fragezeichen aller Art. Sie stehen dort, wo es um Deutschlands Einfluß auf entscheidende Fragen europäischer Politik geht. Das kann Natur und Rolle der Europäischen Währungsunion ebenso betreffen wie das Schritt- und Ausmaß einer Osterweiterung der Europäischen Union und Deutschlands Gewicht und Verantwortung hierbei. Wo Deutschland aufhören sollte, Motor der europäischen Einigung zu sein, wird dies genauso folgenreich sein, wie wenn es ihm nicht gelingen sollte, die Reform seines überdehnten sozialen Sicherheitsnetzes ohne Turbulenzen durchzuboxen. Ob und wie eine geographisch ausgedehnte Mission der Bundeswehr Spannungen zu Hause oder Unbehagen auswärts erzeugen wird, ist ebenso ungewiß wie es die Folgen einer von Deutschland mitgetragenen Osterweiterung des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) für den Fortbestand der Ver-

⁵ Hans Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, Berlin 1994.

einbarungen über konventionelle und nukleare Abrüstung in Europa wären. Das transatlantische Verhältnis schließlich ist seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr dasselbe. Europa sucht sich - unbeholfen genug - langsam aus dem amerikanischen Schatten zu lösen. Die Vereinigten Staaten befinden sich, kaum weniger unbeholfen, auf der Suche nach einer innenpolitisch verkauf- und vertretbaren Legitimation ihrer weltpolitischen Rolle. Das erschwert die Bewahrung des während eines halben Jahrhunderts transatlantisch Erworbenen und ruft nach neuen, aber schwieriger definierbaren Gemeinsamkeiten. Das Damoklesschwert eines "Kulturbruchs" zwischen Amerika und Europa⁶ bleibt damit über dem Atlantik hängen. Dies signalisiert zugleich die Gefahr weiteren Auseinanderdriftens und die Chance einer breiter gefächerten Interessengemeinschaft. In jedem Falle bedeutet es Ungewißheit und Herausforderung gerade auch für die Sicherheit Europas.

Neue Dimensionen

Die reichlich vergrößerte, auf geographische Räume zugeschnittene Übersicht kann immerhin zu einigen Schlüssen verhelfen, die die neuen Dimensionen europäischer Sicherheit erhellen. Der erste, weder überraschende noch ganz neue Schluß geht dahin, daß Europas Sicherheit zusehends von außereuropäischen Entwicklungen beeinflusst wird. Das betrifft nicht nur die eben erwähnten Wandlungen in Amerikas stärker nuancierter Interessenlage gegenüber Europa; auch nicht dessen spätestens seit der Ölkrise von 1973 sicht- und spürbare Abhängigkeit von mittelöstlichem Öl. Vielmehr hat sich der um Europa gelagerte, für seine Sicherheit relevante Bogen potentieller Krisen erweitert - inhaltlich ebenso wie geographisch.

Kein noch so ausgeklügeltes Zukunftsmodell europäischer Sicherheit wird diese Komponente ignorieren dürfen, wie schwierig faßbar sie auch immer sei. Dazu sind die Wechselwirkungen von europäischer Einwanderungspolitik und Bevölkerungswachstum im Mittelmeer-Raum, zwischen Wirtschaftshilfe und politischer Stabilisierung viel zu sichtbar.

Teilweise zumindest führt dies zur zweiten Schlußfolgerung. Erstmals seit dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches wächst der europäischen Politik wieder eine islamische Dimension zu. Dies sowohl im traditionell zwischenstaatlichen wie im schwerer faßbaren gesellschaftlichen und religiösen Bereich. Das Auseinanderfallen der Sowjetunion hat zum Wiedererstehen islamischer Staaten im Kaukasus und in Zentralasien geführt; die bosnische Föderation betont ganz bewußt auch ihre islamische Komponente;

⁶ Vgl. Werner Weidenfeld, Kulturbruch mit Amerika, Gütersloh 1996.

der Türkei droht eine Zerreißprobe zwischen säkularem Kemalismus und islamischem Konservatismus;⁷ in Europas Staaten selber leben Millionen von Muslimen und agieren terroristische Gruppen als verlängerter Arm von Kurden in der östlichen Türkei und Fanatikern in Algerien. Selbst wer dem allzu oft und vergrbernd beschworenen "islamischen Fundamentalismus" differenziert gegenübersteht, wird diese vielgestaltige "islamische Dimension" in ihrem politischen Potential - sei es positiv oder kritisch - nicht übersehen dürfen. Der aus Zentralasien zu hörende Vorschlag für eine "islamische OSZE" steht dafür als vorderhand noch ungesichertes Signal.

Europas Regierungen und Gesellschaften werden hier zweifellos in ganz neuer Weise gefordert. Die ersteren haben längst das ihnen rechtmäßig zustehende Monopol der Gewaltanwendung verloren. Wo es zum Schutze des Territoriums dient, ist es sicherheitspolitisch kaum mehr relevant. Wo es um den Schutz der Bürger, der Gesellschaft und der sie tragenden Strukturen - Wirtschaft, Infrastruktur, Gesundheit - geht, ist es durch den fast unbegrenzten Waffenbesitz nichtstaatlicher Akteure vielfach durchlöchert. Aufmpfige Minderheiten, Separatisten oder mafiose Banden verfolgen heute ihre Ziele mit eigenen Waffen. Für die hiervon Betroffenen sind die Fronten dessen, was legaler oder illegaler Machtgebrauch ist, wer wem Schutz bietet und welche Ziele verfolgt, längst verschwommen. Im Krieg in Bosnien ging es sicher auch um Territorium. Genau besehen war er aber ein rational nicht auslotbarer Zusammenstoß ethnisch-religiöser oder zivilisatorischer Gegensätze. Kein Wunder, daß die Staatenwelt mit ihren traditionellen Mitteln von Diplomatie und Waffengewalt einem solchen Phänomen lange Zeit hilflos gegenüberstand.

Das führt zur dritten Schlußfolgerung. Sie betrifft die Rolle, die die für Sicherheit und Stabilität zuständigen zwischenstaatlichen Organisationen spielen sollen. Sie alle - von der NATO über die Europäische Union bis hin zum Europarat und zur OSZE - sind in unterschiedlicher Weise Geschöpfe der Kalten Kriegszeit. Sie alle befinden sich im Prozeß der im Falle der OSZE praktisch abgeschlossenen, im Falle der übrigen noch bevorstehenden Erweiterung. Diese wird als Beitrag zu einer ganz Europa umfassenden Ordnung und der auf ihr gründenden Sicherheit ausgegeben. Es ist, wie eingangs festgehalten, zweifelhaft, ob dem einmal so sein wird. Erweiterung bringt zunächst einmal Trennung zu den Drauengebliebenen, bringt Abstufung und Bevorzugung mit sich. Das ist das eine. Das andere, wahrscheinlich viel folgenreichere ist, daß eine nicht nach klaren Kriterien vorgenommene Erweiterung die Grundlagen dessen zu verwässern droht, was die eigentliche Existenzberechtigung und Eigenart der betreffenden Organisationen bisher so überzeugend legitimierte. Nicht alle der genannten

⁷ Vgl. Udo Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, Bergisch-Gladbach 1996.

Institutionen verfügen über einen institutionell und rechtlich so gefestigten *acquis communautaire* wie die Europäische Union. Sie alle aber waren - und sind es noch - Haltepunkte europäischer Stabilität, Anlaufhäfen für die Festigung von Solidarität und damit, bewußt oder unbewußt, Teilelemente des heute gültigen, das heißt erweiterten Verständnisses von Sicherheit. Ein Europarat, der mit Hängen und Würgen Länder mit weitgehend ungefestigten oder fragwürdigen demokratischen Praktiken aufnimmt, riskiert, eben jene Funktion zu verlieren, die ihn zu einem Pfeiler demokratisch legitimer Verlässlichkeit gemacht hat. Ähnliche Überlegungen wird die Atlantische Allianz anstellen müssen, wo es um die Bewährung ihres wertvollsten *acquis*, nämlich ihres inneren Zusammenhalts oder ihrer "sicherheitspolitischen Kultur" (Uwe Nerlich) geht. Das Dilemma zwischen europapolitisch geforderter äußerer Erweiterung und sicherheits- oder stabilitätspolitisch unerläßlicher innerer Kohärenz ist keineswegs leichtgewichtig. Bei Überlegungen über die Vielgestalt neuer sicherheitspolitischer Gefährdungen wäre aber, aus den geschilderten Gründen, dem zweiten die ihm gehörende Beachtung zu schenken.

Die OSZE als Hoffnungsträger?

Wir werden also mit einem politisch fließenden, geographisch weit gesteckten, sachlich vielschichtigen, mit neuen legalen und illegalen Akteuren bestückten Umfeld zu rechnen haben.

In ihm stellt sich die Frage nach Auftrag und Funktionsfähigkeit der für die Sicherheit und Stabilität Europas zuständigen Organisationen. Denn Sicherheitspolitik wird immer mehr auch zur eigentlichen Ordnungspolitik. Die Rollen hierbei waren ursprünglich, d.h. während des "Kalten Krieges", recht deutlich umschrieben und verteilt. Überlappungen gab es deshalb kaum. Die vom Maastrichter Vertrag zur Union erhobene Europäische Gemeinschaft diente in erster Linie der Versöhnung ehemaliger Feinde, dem Wiederaufbau des kriegszerstörten westlichen Europa sowie danach dessen wirtschaftlichem Aufschwung. Die NATO war - als demokratisches Gegenstück zum sowjet-kommunistischen Warschauer Pakt - zur gemeinsamen Verteidigung bestimmt und zugleich als transatlantische Klammer zwischen Westeuropa und Nordamerika konzipiert. Die KSZE ihrerseits, eine Art Nachkömmling der institutionellen "Gründerzeit" der späten vierziger und der fünfziger Jahre, bot den Rahmen für den lange Zeit unterbrochenen Dialog zwischen den beiden Lagern. Erst im Tauwetter der Gorbatschowschen Perestroika verhalf die KSZE zu konkret faßbaren Maßnahmen wie der konventionellen Abrüstung.

Das Ende des "Kalten Krieges" brachte auch das Ende dieser relativ klaren Arbeitsteilung. Das brauchte nicht von vorneherein etwas Negatives zu sein. Weshalb sollte "freier Wettbewerb" - sinngemäß propagiert und niedergelegt selbst in der Pariser Charta der KSZE - nicht auch für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit fruchtbar gemacht werden können? Es erwies sich dann allerdings sehr rasch, daß eingefahrene Strukturen auch entsprechende Mentalitäten geprägt hatten, daß parallel zum Aufbrechen der Fronten und dem Zusammenbruch von Föderationen fast alle diese Organisationen der Versuchung oder der Verantwortung zur Erweiterung nicht widerstehen konnten oder wollten. Die OSZE hat sich seit 1989 zwar geographisch nicht erweitert (sieht man von der Aufnahme Albaniens 1991 und jener Andorras 1996 ab). Aber ihre Mitgliedschaft erhöhte sich sprunghaft von 35 auf 55. Sie ist damit heterogener geworden ohne effizienter zu sein - trotz oder vielleicht wegen der ihr verpaßten neuen Entscheidungsgremien, Zentren und Hohen Kommissare. Ihr Aufgabenbereich hat sich von der Dialogvermittlung, die kaum institutioneller Krücken bedurfte, in Richtung auf vielgefächerte Missionen verbreitert. Sie hat sich damit allgemeine Akzeptanz geschaffen, ohne allerdings dafür finanziell belohnt zu werden. Sie ist ein der Demokratie und den Menschenrechten verpflichteter sicherheitspolitischer Aufseher ohne Waffen und mit unzureichenden personellen und materiellen Mitteln. Niemand getraut sich, sie in Frage zu stellen, aber nur wenige sind bereit, sie stärker und durchschlagskräftiger zu machen. Noch bleibt offen, wie sich die Osterweiterung der NATO auf ihren Status auswirken wird. Manche mögen nicht ausschließen, daß sie zum Mauerblümchen verkümmern oder gerade noch als Versatzstück dienen soll, das für Aufgaben mobilisiert wird, die sonst niemand übernehmen kann oder will.

Es mag nicht so weit kommen. Aber wo traditionelle Sicherheitsbedürfnisse auf dem Spiel stehen, drängen fast alle Reformstaaten Mittel-Osteuropas zur NATO; wo es um innere Stabilität und Sicherheit geht, erhoffen sie Hilfe bei und von der Europäischen Union.⁸ Da bleiben der Verhaltenskodex und die in Aussicht genommene Sicherheitscharta fast zwangsläufig Randscheinungen. Das hat nicht unbedingt und in erster Linie mit dem Ungenügen der OSZE zu tun. Das ist vielmehr jenen neuen Entwicklungen im sicherheitspolitischen Bereich anzulasten, die im ersten Teil beschrieben wurden. Es sind die Vielschichtigkeit des Sicherheitsbegriffes und dessen jeweilige Auslegung, Gewichtung und Behandlung. Natürlich wird jeder Staat, jede einsichtige Regierung sich gegen Bedrohungen wie organisierte Kriminalität und Drogenhandel wehren und sie bekämpfen wollen. Ebenso werden sie verkünden, daß alle Anspruch auf "Sicherheit" haben und

⁸ Vgl. Curt Gasteyer, *An Ambiguous Power. The European Union in a Changing World*, Gütersloh 1996.

deswegen "Sicherheit" ein von allen gleichermaßen geteiltes Gut sei. Was das aber in der täglichen Praxis heißt, ist etwas ganz anderes.

Es ist Europa - und erst recht anderen Regionen - noch nicht gelungen, Instrumente zu schaffen, mit denen diese umfassenderen Gefährdungen der Sicherheit gemeistert werden könnten. Das hat mehrere Gründe. Fast immer liegen sie dort, wo empfindliche Bereiche meist überholten Souveränitätsdenkens berührt werden. Man wird diese unzeitgemäßen Reaktionen nicht von außen her überlisten können. Wohl aber durch Erfahrungen im Bereich praktischer zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Es mag sein, daß hier die OSZE ihre Chance hat. Daß sie in Albanien und dessen Innenpolitik eingreifen konnte, hat sicher auch damit zu tun, daß sie weder eine militärpolitische Allianz noch eine durch Veto gehemmte internationale Organisation ist. Das macht sie bestimmt noch nicht zum rettenden Engel europäischer Sicherheitsbedürfnisse neuen Stils. Aber es verleiht ihr jene Reservefunktion, auf die zu verzichten sich das vielgestaltige Europa schlechthin nicht leisten kann.

Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung

In den vergangenen beiden Jahren blieb die Beziehung zwischen den Vereinigten Staaten und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eng, wenn auch wenig öffentliches Aufhebens darum gemacht wurde. Wie die meisten der anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, ob groß oder klein, haben die Vereinigten Staaten einer anderen Organisation, die sich mit Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa befaßt, bevorzugte Aufmerksamkeit geschenkt. Die OSZE war eher zweitrangig. Für die USA ist die bevorzugte Organisation, die Priorität genießt, natürlich die NATO. Das offizielle Amerika und der amerikanische Kongreß werden derzeit von der NATO-Erweiterung so in Anspruch genommen, daß die OSZE für sie noch weiter in den Schatten getreten ist.

Die Rede von Vizepräsident Albert Gore anlässlich des Lissabonner OSZE-Gipfels im Dezember 1996 brachte die genuinen Themen der US-amerikanischen Haltung gegenüber der OSZE auf den Punkt. Es sei hilfreich, so der Vize-Präsident, daß die OSZE sich schnell und flexibel weiterentwickelt. Die OSZE sollte jedoch keinen Vorrang als "allein bestimmende Komponente europäischer Sicherheit" haben. Darüber hinaus sollte die OSZE auch nicht in einen vertraglichen Rahmen gepreßt werden (worauf u.a. Frankreich, Deutschland und Rußland immer noch gelegentlich drängen).

Besondere Erwähnung fand die OSZE im Kommuniqué des Treffens zwischen den Präsidenten Clinton und Jelzin in Helsinki im März 1997. Die beiden Präsidenten waren sich darin einig, daß sich die europäische Sicherheitsstruktur auf der Grundlage der OSZE-Prinzipien entwickeln muß und daß "die Stärkung der OSZE (...) den Interessen der Vereinigten Staaten und Rußlands dient". Beide Präsidenten sagten zu, sich "für die Förderung der operativen Fähigkeiten der OSZE als einzigem Rahmen für die europäische Sicherheitszusammenarbeit, der die umfassende und gleichberechtigte Beteiligung aller Staaten vorsieht", einzusetzen. Ebenso bekräftigten beide Präsidenten ihre Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung des umfassenden Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert - ein Vorschlag Rußlands, mit dem sich die OSZE seit nunmehr über zwei Jahren eher halbherzig beschäftigt.

Dieser Grad an Aufmerksamkeit für die OSZE in einem bilateralen Kommuniqué der Vereinigten Staaten und eines anderen Landes ist ungewöhnlich. Er bringt die nachdrücklichen Bemühungen der Vereinigten

Staaten zum Ausdruck, dem häufig vorgebrachten Interesse Rußlands an einer Stärkung der OSZE entgegenzukommen - oder zumindest erweckt er diesen Anschein -, einem Interesse, das von Rußland leider nur sporadisch und nicht sehr konsequent verfolgt wird. Die ungewöhnliche Bedeutung, die der OSZE im Helsinki-Kommuniqué beigemessen wurde, war Bestandteil des energischen Bemühens der Vereinigten Staaten, Präsident Jelzin dazu zu bringen, zumindest die erste Runde der NATO-Erweiterung stillschweigend hinzunehmen. Diesen Gedanken im Hinterkopf, erwiesen die Vereinigten Staaten in Helsinki der OSZE ihre Reverenz, verlängerten den Zeitraum zur Implementierung von START II, gestanden weitere nukleare Einschnitte bei START III zu und signalisierten Flexibilität bei der Anpassung des KSE-Vertrags im Sinne einer Begrenzung der NATO-Streitkräfte und der Streitkräfte der NATO-Beitrittsstaaten.

Die Vereinigten Staaten ließen aber weder anlässlich des Treffens in Helsinki, noch auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel, noch in der alltäglichen Arbeit im Ständigen Rat der OSZE in Wien Anzeichen dafür erkennen, daß sie die Diskussion innerhalb der OSZE über ein gemeinsames Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert ernsthaft als Gelegenheit für grundsätzliche Veränderungen der europäischen Sicherheitsstruktur - der "Europäischen Sicherheitsarchitektur", wie amerikanische Offizielle sie zu Beginn und Mitte der neunziger Jahre häufig nannten - zu nutzen gedachten, um diese Struktur wirklich gesamteuropäisch zu gestalten oder die OSZE selbst zu einer alles überwölbenden europäischen Sicherheitsorganisation auszubauen, die die Vereinigten Staaten, Kanada und die EU-Mitglieder mit Osteuropa, Rußland und den übrigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammenführt. Aus Sicht der Vereinigten Staaten ist es völlig eindeutig, daß gesamteuropäische Funktionen von einer sich stetig erweiternden NATO übernommen werden müssen, ergänzt um die "Partnerschaft für den Frieden" und besondere Abkommen mit Rußland, der Ukraine, Moldau und anderen Ländern.

Die Vereinigten Staaten arbeiten in der OSZE weiterhin an der Entwicklung eines gemeinsamen und umfassenden europäischen Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert mit. Unausgesprochen aber sehen amerikanische Offizielle die ideale OSZE des 21. Jahrhunderts genauso, wie sie die OSZE von heute sehen: als ein eher unauffälliges, preisgünstiges und alltägliches Instrument zur Organisation der internationalen Zusammenarbeit in Europa, in erster Linie zur Konfliktverhütung und -bearbeitung und zur Vermittlung westlicher Erfahrungen und Wertvorstellungen über Menschenrechte und demokratische Institutionen an die ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Folgerichtig sollte das gemeinsame Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert daher aus

amerikanischer Sicht nicht auf größere strukturelle oder organisatorische Veränderungen zur Aufwertung der OSZE hinauslaufen, sondern statt dessen darauf, das Paket bereits bestehender OSZE-Vereinbarungen feierlich noch einmal zu schnüren (was ohnehin eine beliebte OSZE-Praxis ist). Wahrscheinlich ist ein großer Teil dessen, was das "Modell" und die Europäische Sicherheitscharta - eine weitere ähnliche russische Initiative, der die USA Unterstützung zugesagt haben - inhaltlich letztendlich ausmachen wird, in der Lissabonner Erklärung der OSZE vom Dezember 1996 bereits enthalten.

Dazu gehören die Verbesserung der Einhaltung von OSZE-Beschlüssen, die Stärkung der Instrumente kooperativen Handelns im Falle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen (damit könnte eine Ausweitung des "Konsens-minus-eins"-Prinzips verbunden sein), verbesserte Kooperation zwischen der OSZE und anderen europäischen Sicherheitsorganisationen sowie die weitere Ausgestaltung der vereinbarten Maßnahmen und Verfahren zur Förderung der OSZE-Arbeit im Bereich der Konfliktprävention. Ein Gedanke im Zusammenhang mit letzterem ist die Einrichtung reisender "Demokratie-Teams", die, zusammengesetzt aus Experten verschiedener Bereiche demokratischer Praxis, gegebenenfalls auch für längere Zeiträume in wichtige Großstädte osteuropäischer Teilnehmerstaaten entsandt werden können.

Das wirkliche Interesse der Vereinigten Staaten an der OSZE besteht also nicht im Organisationsaufbau, sondern darin, die OSZE in ihrer jetzigen Form zum Arbeiten zu bringen. Daß die OSZE in der US-amerikanischen Politik nur eine untergeordnete Rolle spielt, heißt nicht im geringsten, daß diese eine untätige ist. Die USA haben sich noch nachdrücklicher als in den zurückliegenden Jahren denjenigen angeschlossen, die die OSZE konsequent mit immer weiteren Funktionen und Aufgaben - wie derzeit in Bosnien und jüngst in Albanien - überhäufen. Die Vereinigten Staaten, welche die Initiative zur Durchsetzung eines politischen und militärischen Waffenstillstandes in Gestalt des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien-Herzegowina (Dayton-Übereinkommen) vom Dezember 1995 übernommen hatten, ergriffen ebenso die Initiative, der OSZE zur Implementierung des Abkommens neue Aufgaben aufzubürden. Zu diesen gehören Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und freie Wahlen ebenso wie Verantwortlichkeiten im Bereich der Menschenrechte. Abgesehen von der Aufgabe der IFOR, das Wiederaufflammen der bewaffneten Auseinandersetzungen zu verhindern, summieren sich all diese Aufgaben zum Löwenanteil der Friedenskonsolidierung. Die OSZE wird von IFOR-Offizieren vielfach dafür kritisiert, daß sie diese Funktionen angeblich nicht effizient ausführt. Aber IFOR selbst hat die bei weitem leichtere Aufgabe bei der Implementierung von Dayton. Wollte man nicht eine völlig neue Organisation

zur Umsetzung von Dayton schaffen, gab es - angesichts der Tatsache, daß die Vereinten Nationen sich in Bosnien einen schlechten Ruf eingehandelt hatten - auch gar keine Alternative zur OSZE.

Die Bedeutung des US-amerikanischen Engagements bei der Implementierung der Dayton-Übereinkommen wurde durch die Ernennung von Botschafter Robert Frowick, einem ehemaligen Angehörigen des amerikanischen Auswärtigen Dienstes, zum Leiter der OSZE-Mission ebenso unterstrichen wie durch die Tatsache, daß rund 20 Prozent der ungefähr 270 OSZE-Posten in Bosnien mit Amerikanern besetzt sind.

Nachdem die OSZE bestätigt hatte, daß die Mindestvoraussetzungen für die Durchführung freier Wahlen geschaffen worden seien, fanden im September 1996 landesweite Wahlen in Bosnien-Herzegowina statt. Die "Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" der Vereinigten Staaten (bestehend aus neun Mitgliedern des Senats, neun Angehörigen des amerikanischen Repräsentantenhauses und drei Hohen Beamten aus der Administration) erklärte jedoch, "die Wahlen können nicht als frei und fair erachtet werden" aufgrund von Einschränkungen der Freizügigkeit, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, insbesondere für Flüchtlinge und Vertriebene. Außerdem seien sie "wegen der begrenzten internationalen Unterstützung für die Aufwendungen des Peacekeeping verfrüht abgehalten worden",¹ d.h. wegen des befürchteten anstehenden Abzugs von IFOR, bevor diese durch die kleinere nachfolgende SFOR ersetzt wurde.

Vor allem wegen der Verzögerungen bei der Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen wurden die Kommunalwahlen in Bosnien bereits dreimal verschoben - zunächst auf November 1996, dann auf das Frühjahr 1997 und zuletzt auf Herbst 1997.

Nach einem eher langsamen Start stößt die OSZE auch bei der Implementierung der Rüstungskontrollbestimmungen der Dayton-Übereinkommen auf Schwierigkeiten. Der Datenaustausch über die Waffenbestände erfolgte nur verspätet und zudem unvollständig. Einzelne Bosnier, die derzeit Waffen und militärische Ausbildung von Seiten der USA erhalten, sowie einige bosnische Serben haben bereits erklärt, sie freuten sich auf die Wiederaufnahme der dann entscheidenden militärischen Auseinandersetzungen. Das Problem der Kriegsverbrechen in Bosnien bleibt weitgehend ungelöst, und die Hilfe zum wirtschaftlichen Wiederaufbau verzögert sich aufgrund der nur sehr langsamen Fortschritte bei der Repatriierung sowie politischer Widerstände, in erster Linie seitens der bosnischen Serben. Es läuft nicht gut in Bosnien. Anlässlich seines Besuches in Washington und

¹ Commission on Security and Cooperation in Europe, The September 1996 Elections in Bosnia-Herzegovina, Washington, 26 September 1996.

anderen Hauptstädten im März 1997 warnte Präsident Izetbegovic vor den Folgen des zögerlichen Fortschritts.

Anfang März legten einige Kongreß-Mitglieder eine Resolution vor, in der sie den Rückzug der amerikanischen Streitkräfte aus Bosnien im Laufe des Jahres 1997 forderten, was Verteidigungsminister William Cohen dazu veranlaßte, zu betonen, daß alle US-Streitkräfte in der Tat bis Mitte 1998, allerdings nicht früher, abgezogen würden. Der britische Außenminister Malcolm Rifkind wiederholte daraufhin, was er von Beginn des NATO-Engagements in Bosnien an gesagt hatte: Wenn die US-Streitkräfte abgezogen würden, würden die europäischen NATO-Verbände Bosnien am selben Tag verlassen.

Ganz offensichtlich gibt es im Verlaufe des bosnischen Friedensprozesses noch sehr ernsthafte Schwierigkeiten. Ein erhebliches Risiko liegt darin, daß die US-Administration sich schrittweise von ihrer führenden Verantwortung für den Friedensprozeß zurückzieht und auf der Suche nach einem Sündenbock auf die OSZE weist - so wie die Vereinten Nationen als Sündenbock für die Fehler der Vereinigten Staaten in Somalia und auch für die Zeit, als die USA von einem militärischen Einsatz in Bosnien noch absahen, herhalten mußten.

Im Augenblick aber sind die Vereinigten Staaten in Bosnien noch engagiert und finden im Verein mit anderen Teilnehmerstaaten immer neue und schwierige Aufgaben für die OSZE: Im Dezember 1996 und im Januar 1997 wurden OSZE-Missionen nach Belgrad geschickt, um den serbischen Präsidenten Milosevic dazu zu bringen, seine Versuche, die Ergebnisse der Kommunalwahlen zu fälschen, rückgängig zu machen. Nach wochenlangen mutigen öffentlichen Demonstrationen Belgrader Bürger hatte die Mission auch einigen Erfolg. Im März 1997 unterstützten die USA eine neue OSZE-Mission, die parallel zu einer UN-Peacekeeping-Mission nach Albanien entsandt wurde. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Einsetzung einer Übergangsregierung und der Vorbereitung landesweiter Wahlen.

Die OSZE-Operation in Bosnien und wahrscheinlich auch die in Albanien sind bei weitem größer als die kleinen Konfliktverhütungs-Teams, auf die sich die OSZE konzentriert hat, nachdem ihre anfänglichen Versuche im Jahre 1991, echte Fortschritte bei der Beendigung der Kämpfe zwischen Kroaten und Serben zu erzielen, gescheitert waren. Es ist kaum anzunehmen, daß die OSZE größere Aufgaben als diese übernimmt. Im Klartext: Der Erfolg dieser Missionen wird überaus wichtig für ihre eigene Zukunft und für ihren zukünftigen Ruf sein.

Im Rahmen ihrer alltäglichen organisatorischen Grundlagen macht die OSZE - mit Unterstützung der USA - einige Fortschritte. Der Jahreshaushalt betrug Anfang 1997 rund 140 Millionen US-Dollar und damit doppelt soviel

wie im Vorjahr. Das ständige Personal stieg auf 124 Mitarbeiter gegenüber einer Handvoll im Jahre 1994. Die Beschlußfassung im Ständigen Rat ist effektiver geworden, ohne dabei die Regierung irgendeines Teilnehmerstaates vor den Kopf zu stoßen. Ständige Arbeitsgruppen, die sich mit den unterschiedlichsten Themen befassen, haben es den jungen Demokratien im Osten ermöglicht, Gehör und wertvollen Rat auf Gebieten, die für sie von Interesse sind, zu finden.

Negativ zu bewerten ist allerdings, daß die Unterstützung der USA für die Kritik der OSZE an der unzureichenden Einhaltung der Menschenrechte in einigen dieser Staaten etwas zurückhaltender ausfiel als in der Vergangenheit und häufiger Erwägungen bilateraler politischer Beziehungen untergeordnet wurde. Herausragendes Beispiel dafür ist die - mit Rückendeckung durch die USA - konstruktive Arbeit der OSZE in Tschetschenien, bei der sie sich bewußt mit öffentlicher Kritik am ungeheuerlichen Vorgehen Rußlands zurückhielt. Erst die Geschichte wird zeigen, ob sich hier ein angemessenes Gleichgewicht finden läßt. Im personellen Bereich ging die Ära hoher amerikanischer Beamter, die mit Einblick in die Zusammenhänge und versiert in der Institutionenbildung so viel zur OSZE beigetragen haben, mit dem bevorstehenden Ausscheiden von John Kornblum aus dem State Department zu Ende. Probleme in den Beziehungen zur NATO haben sich im Zuge des bosnischen Experiments zwar verringert, dennoch existieren sie nach wie vor ebenso wie in den Beziehungen der OSZE zur EU, zur WEU und zum Europarat.

Obwohl die Existenz der OSZE und ihre Aktivitäten von der amerikanischen öffentlichen und politischen Meinung nach wie vor kaum wahrgenommen werden, steigt unter den US-amerikanischen Politikern das Bewußtsein für die wachsende Bedeutung und die zunehmenden Handlungsmöglichkeiten der OSZE. Einen vollen Erfolg in Bosnien zu erzielen, würde wahrscheinlich die Kapazitäten auch einer wesentlich stärkeren Organisation übersteigen; aber auch nur ein bescheidener Erfolg ist dem Ruf und der Unterstützung der OSZE förderlich. In der Praxis stellt sich die Frage, ob die Vereinigten Staaten, die die OSZE mit immer neuen Aufgaben überhäufen, in den kommenden Jahren bereit sein werden, die zusätzliche Ausstattung der OSZE mit menschlichen und finanziellen Ressourcen, die sie zur Erfüllung dieser neuen Funktionen benötigt, zu unterstützen.

Rußlands OSZE-Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen

Die OSZE-Politik Rußlands ist 1997 auf nur wenig öffentliches Interesse gestoßen. Dies ist teils der allgemeinen "OSZE-Verdrossenheit" - auch in Rußland selbst - geschuldet, teils aber auch der Tatsache, daß es vorwiegend andere Entwicklungen waren, die die größte Aufmerksamkeit auf sich zogen. Dies gilt insbesondere für das Madrider Gipfeltreffen der NATO im Juli 1997, auf dem die Entscheidung fiel, mit den ersten Beitrittskandidaten aus Ostmitteleuropa Verhandlungen aufzunehmen, und ebenso für die Unterzeichnung der Pariser Grundakte¹ über die Neugestaltung der Beziehungen zwischen Rußland und der Nordatlantischen Allianz am 27. Mai 1997. Auch der Abschluß der EU-Regierungskonferenz betrifft nicht allein das Thema der Vertiefung der Europäischen Union, insbesondere die planmäßige Einführung der Europäischen Währungsunion, sondern auch die Frage der Kriterien und des Zeitplans der Osterweiterung der EU, die zunehmend in den Vordergrund europäischer Politik rückt. Auch die künftigen Beziehungen zwischen Rußland und der EU ziehen angesichts des anstehenden Inkrafttretens des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens in Moskau wie in Brüssel immer mehr Aufmerksamkeit auf sich. Es ist also nicht nur das anscheinend allgemein zurückgegangene Interesse an der OSZE-Alltagsroutine, das die Rückkehr der Organisation ins Rampenlicht europäischer Sicherheitspolitik verhindert, sondern auch der zunehmende Pluralismus der europäischen Institutionen, das immer komplizierter werdende Geflecht von Institutionen mit gesamteuropäischer Wirkung, das die OSZE weithin im Schatten europäischer Politik bleiben läßt.

Auf den ersten Blick scheint es so, als ob die OSZE auch in der russischen Europapolitik nur eine Nebenrolle spielte. Zwar galt in der ersten Hälfte des Jahres 1997 auch auf russischer Seite der größte Energieaufwand der Regelung der Beziehungen zur NATO, was in die Unterzeichnung der Grundakte mündete, doch wurde diese Regelung von Moskau in allen Verhandlungsphasen immer in einen Zusammenhang mit der OSZE und der mit ihr verbundenen gesamteuropäischen Perspektive gestellt. Dies gilt für das russisch-amerikanische Gipfeltreffen in Helsinki im März 1997 ebenso wie für

¹ Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453.

den Text der Grundakte selbst. Sichtbar wurde dies auch anhand der Vorschläge Rußlands zur Europäischen Sicherheitscharta,² die am 17. Juli 1997 auf der Grundlage des Mandats des Lissabonner OSZE-Gipfeltreffens vom Dezember 1996³ eingebracht wurden. Der Text des "Konzepts für die Europäische Sicherheitscharta" läßt die Interessenlage und die Bemühungen Rußlands im Rahmen der OSZE deutlich erkennen und beinhaltet drei Schwerpunkte:

- die Stellung der OSZE im Gesamtgeflecht europäischer Institutionen;
- die Aktivitäten der Organisation im Bereich Konfliktverhütung bzw. -regelung;
- andere Bereiche von Aktivitäten der OSZE (u.a. militär- bzw. wirtschaftspolitische sowie humanitäre Aspekte).

Die drei Abschnitte des nachfolgenden Beitrags sollen einen Überblick über diese Bereiche der russischen OSZE-Politik verschaffen.

Die OSZE im allgemeinen Kontext europäischer Politik

Seit 1994 hat die Diskussion über das künftige europäische Sicherheitssystem oft den Anschein erweckt, als wäre es eines der Ziele russischer OSZE-Politik, die auf dieser Organisation beruhende gesamteuropäische Perspektive derjenigen der Osterweiterung der westlichen Organisationen, insbesondere der NATO, gegenüberzustellen.⁴ Auch das von Rußland erarbeitete Konzept für die Europäische Sicherheitscharta wurde so vorgebracht, daß es nahezu ausdrücklich der Entscheidung über die Osterweiterung der Nordatlantischen Allianz gegenübergestellt wurde. So stellte der Leiter der russischen OSZE-Mission, Botschafter Jurij Uschakow, in der Sitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses fest, daß der Entwurf das Bekenntnis Rußlands zur gesamteuropäischen Idee und die Ablehnung von Versuchen widerspiegeln, Europa erneut zu teilen und künstliche Barrieren zu schaffen.⁵

² Vgl. An Outline of the Charter on European Security, presented at the meeting of the Security Model Committee under the OSCE Permanent Council on July 17, 1997 in Vienna.

³ Lissabonner Dokument 1996, abgedruckt in diesem Band, S. 453-483, hier S. 465.

⁴ Vgl. Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 109-119.

⁵ Vgl. Vystuplenie postojannogo predstavitelja Rossijskoj Federacii posla Ju. V. Uschakova na sasedanii Komiteta po modeli besopasnosti [Stellungnahme des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation, Botschafter Ju. V. Uschakow, in der Sitzung des Sicherheitsmodellausschusses], 17. Juli 1997, S. 1.

Die Vorschläge Rußlands zum europäischen Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert, das innerhalb der OSZE in den Jahren 1995 und 1996 diskutiert wurde, sind noch gut in Erinnerung.⁶ Zwar konnte Rußland bis auf einige allgemeine Prinzipien seinen Ansatz kaum substantiell ausarbeiten, der allgemeine Trend war jedoch deutlich zu erkennen: Die OSZE sollte eine zentrale und koordinierende Rolle unter den verschiedenen europäischen Sicherheitsinstitutionen bekommen.

In den jüngsten Vorschlägen sind etwas andere Untertöne herauszuhören. Das "Konzept" der europäischen Sicherheitscharta setzt sich nicht zum Ziel, ein hierarchisches System europäischer Sicherheit mit der OSZE an der Spitze aufzubauen. Es sieht seine Aufgabe vorwiegend darin, eine bessere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen europäischen Institutionen zu gewährleisten, unter anderem durch Vertrauensbildung zwischen ihnen, durch Informationsaustausch und größere Transparenz ihrer Aktivitäten, verbesserte Kooperation, Koordination, Arbeitsteilung sowie konzertierte Aktionen. Zum Beispiel sollen jährlich von der OSZE koordinierte Treffen der verschiedenen Organisationen stattfinden, die sich mit europäischer Sicherheit befassen, um konkrete Fragen der Kooperation und Koordination zu erörtern und um diesbezügliche Absprachen zu erreichen.⁷ Der Vorschlag übernimmt auch einige Überlegungen der von den EU-Staaten eingebrachten Plattform für kooperative Sicherheit. Zur Grundlage des russischen Vorschlags wird die Erkenntnis erklärt, daß das europäische Sicherheitssystem auf einem Geflecht sich gegenseitig ergänzender und unterstützender Institutionen beruhen soll, wobei keiner von ihnen die federführende Rolle zukommt.⁸

Trotz dieser äußerlichen Weiterentwicklung ist festzustellen, daß der Kerngedanke der russischen Vorschläge, eine bessere Zusammenarbeit der verschiedenen europäischen Sicherheitsorganisationen zu erreichen, auch weiterhin eine herausragende Stellung der OSZE impliziert, ohne allerdings dabei die anderen Institutionen der OSZE ausdrücklich unterstellen zu wollen. Die Presseerklärungen, die den russischen Vorschlag begleiteten, liefen eindeutig darauf hinaus, daß die OSZE als Kern eines künftigen europäischen Systems angesehen wird und die zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität spielen soll. Kommentare in russischen wissenschaftlichen Zeitschriften sprechen explizit aus, daß die OSZE für die Steuerung europäischer Transformationsprozesse ausgestattet werden soll.

⁶ Vgl. Dieter S. Lutz/Andrei Zagorski, A Security Model for the 21st Century, in: "Arbitration Court" and "Security Model": Two Aspects of the OSCE Discussion, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 99, Hamburg 1996, S. 7-27.

⁷ Vgl. An Outline of the Charter on European Security, a.a.O. (Anm. 2), S. 3.

⁸ Stellungnahme des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 5), S. 3.

Dort wird ihr auch eine hervorgehobene Stellung als Partnerorganisation der Vereinten Nationen zugemessen.⁹

Es bleibt festzuhalten, daß die Stärkung der OSZE weiterhin im Mittelpunkt der russischen Europapolitik steht, gerade angesichts der verstärkten Tendenz zur Osterweiterung westlicher Organisationen und trotz der schrittweisen Institutionalisierung der Beziehungen Rußlands zur NATO und zur Europäischen Union sowie der zeitweiligen Konzentration auf die im Kontext der NATO-Osterweiterung entstandenen Probleme. Nicht weniger wichtig ist jedoch, daß Rußland bei seinem fortgesetzten Bekenntnis zur OSZE auch deren Grenzen erkennt. Diese sind am deutlichsten in einem der gegenwärtig wichtigsten Arbeitsbereiche der OSZE zu sehen - bei der Konfliktregelung. Einerseits wird deutlich das Primat des VN-Sicherheitsrates bei der Legitimierung aller Aktivitäten im Bereich der Friedenserhaltung und -wiederherstellung betont.¹⁰ Andererseits versucht man in Moskau, den postsowjetischen Raum soweit wie möglich direkten Interventionen der OSZE zu entziehen und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips in den Vordergrund zu stellen. Diesem Ziel dienen nicht zuletzt die Bemühungen Rußlands um die Anerkennung der GUS durch die OSZE, die unter anderem bei der Vorbereitung des Lissabonner Gipfels - zwar erfolglos, aber wiederholt und explizit formuliert - vorgetragen wurden.

Konfliktregelung im Rahmen der OSZE

Die Konfliktregelung wird in Rußland übereinstimmend als eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE definiert. Dabei nähert man sich diesem Problem oft mit gemischten Gefühlen. Einerseits finden die meisten OSZE-Aktivitäten in Konfliktregionen auch in der früheren Sowjetunion Anerkennung. Andererseits wird versucht, die Rolle der OSZE bei der Konfliktregelung über die Grenzen der früheren Sowjetunion (und Ex-Jugoslawiens) auch auf das übrige Europa auszuweiten. Auf allgemeiner Ebene setzt sich Rußland im Rahmen seiner Vorschläge für die europäische Sicherheitscharta für die Kodifizierung der Verfahren zur Entsendung und zur Durchführung von OSZE-Missionen in verschiedenen OSZE-Staaten ein. Die ursprünglichen Berührungs- und Einmischungsängste bezüglich des Einsatzes von OSZE-Missionen in Konfliktregionen innerhalb der früheren

⁹ Vgl. Jurij Rachmaninov, OBSE v XXI veke: na puti k novoj modeli besopasnosti [Die OSZE im 21. Jahrhundert: auf dem Weg zum neuen Sicherheitsmodell], in: CSchA [USA] 1/1997, S. 47-48.

¹⁰ Vgl. An Outline of the Charter on European Security, a.a.O. (Anm. 2), S. 4.

Sowjetunion haben derzeit - zumindest vorübergehend - an Bedeutung verloren. Die zur Routine gewordene Zusammenarbeit mit den Missionen vor Ort entwickelt sich bis auf einzelne Ausnahmen positiv. Besonders gut hat sich die Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Georgien entwickelt, die sich vorwiegend mit der Regelung des Konflikts in Südossetien, teilweise aber auch mit dem in Abchasien befaßt. Auch die Rolle der OSZE-Mission in Transnistrien (Moldau) wird allgemein positiv gesehen. Die regelmäßig auftretenden Behinderungen der Arbeit der Mission sind vorwiegend auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Behörden Transnistriens zurückzuführen. Insbesondere seit 1997, nachdem Rußland, Frankreich und die USA zu Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe bestellt worden waren, konnten die Bemühungen um die Regelung des Konflikts um Berg-Karabach (Aserbaidschan) besser aufeinander abgestimmt werden. Und auch die zeitweilig umstrittenen Aktivitäten der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien fanden schließlich in Moskau weitgehend Anerkennung. Der Einsatz der OSZE in Estland und Lettland - in Form von Missionen sowie der Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten - findet ebenfalls die Würdigung offizieller Moskauer Stellen. Befürchtungen bestehen eher dahingehend, daß sich die zwei baltischen Staaten mit ihrem Wunsch durchsetzen könnten, die Aktivitäten der OSZE im Bereich der Minderheitenrechte dort für überflüssig zu erklären.

Kritik gibt es vorwiegend an den Aktivitäten der OSZE-Mission in der Ukraine, die sich aus Sicht russischer Politiker und Diplomaten ausschließlich auf die Entwicklung auf der Krim konzentriert hat und sich zu wenig mit der Problematik der Minderheitenrechte in der gesamten Ukraine befaßt. Das betrifft unter anderem den Rückgang des Unterrichts in russischer Sprache oder den Zugang zu ausländischen Massenmedien. Angesichts der Sensibilität dieser Fragen für die russisch-ukrainischen Beziehungen sieht man aber davon ab, die Mission ausdrücklich zur Erfüllung dieser Aufgaben zu drängen.

Probleme mit dem gegenwärtigen Engagement der OSZE im Bereich der Konfliktregelung sieht man in Rußland eher in der Anwendung eines doppelten Standards: Die Aktivitäten der Organisation konzentrieren sich ausschließlich auf die frühere Sowjetunion und das ehemalige Jugoslawien und schließen ein vergleichbares Engagement in Westeuropa, zum Beispiel in Nordirland, oder bei den grenzüberschreitenden Minderheitenproblemen im türkischen Kurdistan aus.

Um die Rolle der OSZE bei der Konfliktregelung im gesamten OSZE-Bereich zu stärken, sehen die Vorschläge Rußlands eine Kodifizierung von Regeln und Verfahren zum Einsatz der OSZE-Missionen vor. Dabei

geht es unter anderem darum, daß auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen

- eine Liste von Aufgaben zusammengestellt wird, mit denen OSZE-Missionen betraut werden können;
- Verfahrensregeln für die Verabschiedung des Mandats sowie für die Durchführung und Beendigung von Missionen verabschiedet werden;
- Grundprinzipien für friedenserhaltende Aktivitäten der Missionen formuliert werden;
- die OSZE mit den notwendigen Kapazitäten für die Durchführung eigener friedenserhaltender Operationen ausgestattet wird, unter anderem durch die Zurverfügungstellung von militärischem, polizeilichem und zivilem Bereitschaftspersonal sowie durch die Einsetzung eines kleinen Stabs, der dem Ständigen Rat und dem Sekretariat in Wien unterstellt ist;
- operative Regeln zur Planung und Durchführung von friedenserhaltenden OSZE-Operationen festgelegt werden; sowie
- Bestimmungen zum Abschluß entsprechender Memoranden über die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den betroffenen Staaten verabschiedet werden.

Andere Bereiche

Die jüngsten Vorschläge Rußlands behandeln auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Rüstungskontrolle¹¹ sowie Menschen- und Minderheitenrechte. Besonders hervorgehoben wird die als unterentwickelt angesehene wirtschaftliche Dimension der OSZE. Auch zur aktuellen Diskussion über die Problematik der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen entwickelt Rußland eigene Vorstellungen.

Im *militärisch-politischen Bereich* weist die russische Position wenig neue Aspekte auf. Hervorgehoben werden der in Lissabon verabschiedete komplexe "Rahmen für die Rüstungskontrolle" sowie die Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation.¹² Über die Anpassung bestehender Rüstungskontrollabkommen hinaus sollen weitere erarbeitet werden, die Bereiche und Waffenkategorien erfassen, die bisher aus den Vereinbarungen ausgeschlossen blieben. Auch sollen neue vertrauensbildende Maßnahmen erarbeitet werden. Dabei wird auf die klassischen Vorschläge

¹¹ Zur Anpassung des KSE-Vertrags siehe den Beitrag von Zellner/Dunay im vorliegenden Band.

¹² Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Decisions 1996. Reference Manual, Vienna 1996, S. 25-34.

Rußlands verwiesen, auch die Aktivitäten der Seestreitkräfte in die vertrauensbildenden Maßnahmen einzuschließen.

Die Vorschläge im Bereich der *menschlichen Dimension* der OSZE weisen spezifischere Punkte auf, die auf die besonderen Anliegen Rußlands in den Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten zurückzuführen sind. So sehen die Vorschläge neben der Notwendigkeit, die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu verbessern, die Konzentration auf bestimmte Problembereiche vor. Unter anderem werden genannt:

- die fortgesetzten Menschenrechtsverletzungen;
- Erscheinungen von Intoleranz, aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Ausländerfeindlichkeit und Antisemitismus;
- die Zwangsumsiedlung von Bevölkerungsteilen und illegale Migration;
- die Unzulässigkeit einer Politik, die Staatenlosigkeit fördert; sowie
- Bedrohungen für die unabhängigen Massenmedien.

Daneben sollen auch die Rechte nationaler Minderheiten auf den Erhalt ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität besser geschützt werden. Dazu soll das einschlägige Instrumentarium der OSZE, darunter die Missionen und der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, energischer eingesetzt werden.

Im Bereich der *wirtschaftlichen Dimension*, die zu den Prioritäten russischer OSZE-Politik gehört, wird eine Reihe von Zielen verfolgt. Erstens werden die Bemühungen um die Aktivierung des OSZE-Wirtschaftsforums nicht aufgegeben. Dessen jüngstes Treffen in Prag erweckte in Moskau Hoffnungen, daß im Laufe der Zeit ein auf Privatinitiative zurückgehendes, regelmäßig tagendes gesamteuropäisches Forum von Geschäftsleuten aus OSZE-Staaten mit einem kleinen technischen Sekretariat entstehen könnte. Zweitens greift man auf frühere Vorschläge zurück, die eine koordinierende Rolle der OSZE bei der Unterstützung der wirtschaftlichen Transformation in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas vorsehen, die gegenwärtig von einer ganzen Reihe von internationalen Organisationen geleistet wird. Eine besondere Aufgabe soll der OSZE bei der Entwicklung von Konzepten und bei der Koordinierung der wirtschaftlichen Rehabilitationsmaßnahmen für von Konflikten betroffene Regionen zukommen. Zwar stellt die russische Position keine direkten Junktims zwischen der wirtschaftlichen Dimension und anderen Arbeitsbereichen der OSZE her, doch geht man von der Notwendigkeit aus, daß Kooperationsfortschritte auf allen Gebieten in vergleichbarer Weise erreicht werden sollten.

Nicht zuletzt beschäftigt sich die russische Diplomatie gegenwärtig auch mit den Vorschlägen einer Reihe westlicher Staaten zur Entwicklung von OSZE-Mechanismen, die die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen erzwingen sollen (Non-compliance-Debatte). Diesen Vorschlägen steht Moskau aus zwei Gründen eher skeptisch gegenüber: Zum einen gibt es im Rahmen der OSZE bereits eine Fülle politisch verbindlicher Mechanismen, ebenso in Einzelbereichen, die mit kooperativen Mitteln die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen fördern sollen. Zum anderen sollte sich die OSZE nicht in die Rolle eines Staatsanwalts drängen lassen, sondern vielmehr den für die Organisation charakteristischen kooperativen Ansatz umfassend zum Tragen bringen und den jeweiligen Staaten bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen eher Hilfe leisten.

Schlußfolgerungen

Der Überblick über die gegenwärtigen Schwerpunkte russischer OSZE-Politik läßt deutlich deren Schwächen erkennen, die aber unter geeigneten Bedingungen in Vorteile umgewandelt werden könnten. Die Konzentration auf die Europäische Sicherheitscharta setzt implizit, insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Debatte über die Rolle der verschiedenen Institutionen im künftigen europäischen Sicherheitssystem, die "entweder OSZE oder NATO"-Kontroverse fort, die wenig Hoffnung auf eine konstruktive Lösung läßt. Die meisten anderen russischen Initiativen gelten Fragen, die entweder den Arbeitsablauf in der OSZE betreffen oder nur marginale Bedeutung für die gegenwärtige Tagesordnung europäischer Politik haben. Einige dieser Initiativen (insbesondere bezüglich der koordinierenden Rolle der OSZE zur Unterstützung der Transformation in den Reformstaaten) haben wenig Aussicht auf Erfolg. Zwar sind all diese Themen von Bedeutung, sie begeistern aber kaum die europäische Öffentlichkeit - weder in Rußland selbst noch im übrigen Europa. Die tiefgreifende *Routinisierung der Tätigkeit der OSZE* kann ihr am Ende einen schlechten Dienst erweisen. Trotzdem geben die jüngsten Entwicklungen immerhin bescheidenen Anlaß zu der Hoffnung, daß nach der hektischen Kontroverse der vergangenen Zeit auch sich die "heißen" Fragen europäischer Politik, wie die NATO-Osterweiterung und die Regelung der Beziehungen zwischen Rußland und der NATO, eher als Routine behandeln lassen werden. Dies würde der OSZE größeren Freiraum für eine weniger kontroverse, sondern eher sachliche Diskussion über die anstehenden Probleme verschaffen. Für die OSZE wäre dies eine Chance, den ihr eigenen kooperativen Ansatz wieder voll zum Tragen zu bringen.

Die Interessen und das Engagement
der OSZE-Staaten

Die Türkei und die OSZE

Die Türkei war von Anbeginn aktiv am KSZE-Prozeß beteiligt und gehörte zu den Mitunterzeichnern der Schlußakte von Helsinki. Der derzeitige türkische Staatspräsident Süleyman Demirel ist unter den Regierungs- und Staatschefs, die 1975 das Dokument unterzeichneten, heute der einzige Staatsmann, der noch im Amt ist. Die Schlußakte von Helsinki, die die Entspannung und Annäherung zwischen den Blöcken zu ihrem Hauptziel erklärte, entwickelte sich zwischen 1975 und 1990 zu einer Form der Konferenzdiplomatie. Innerhalb der Unterzeichnerstaaten der KSZE-Schlußakte formierten sich drei Gruppen: die Staaten des Nordatlantischen Bündnisses, die Staaten des Warschauer Paktes und die Gruppe der blockfreien Staaten. Die im Rahmen des KSZE-Prozesses stattfindenden Gespräche und somit auch die Kritik, die an den bestehenden Verhältnissen geäußert wurde, konzentrierten sich in diesen Jahren auf den Ost-West-Gegensatz. So stand auch die Mitwirkung der Türkei im Schatten der Konfrontation zwischen den Blöcken, bei der die Türkei als integrierender Teil des westlichen Bündnisses wirkte. Bei der Überprüfung der Einhaltung der Kriterien der Schlußakte hinsichtlich der Wahrung der Menschenrechte standen die Ostblockstaaten im Zentrum der Kritik westlicher Staaten. Als fester Partner der westlichen Allianz blieb die Türkei in jenen Jahren in puncto Menschenrechte von Kritik verschont. Die Türkei ihrerseits wiederum nutzte den KSZE-Prozeß vornehmlich als Forum für Kritik an der Behandlung der türkischen Minderheit in Bulgarien oder an der griechisch-zyprischen Führung.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes, der dem Kalten Krieg ein Ende setzte, veränderte und erweiterte die Aufgaben und Funktionen der KSZE, denen durch die Charta von Paris, die 1990 unterzeichnet wurde, und die Institutionalisierung als OSZE sowie die Schaffung weiterer Gremien Rechnung getragen wurde. Auch an diesem Prozeß war die Türkei aktiv beteiligt. Sie gehörte zu den Erstunterzeichnern der Charta und ist in den verschiedenen Gremien der OSZE vertreten. Die Formulierung neuer Aufgaben und die Schaffung eines institutionalisierten Korpus an Gremien, der die Verwirklichung der Zielsetzungen ermöglichen soll, sowie die Unterzeichnung weiterer Abkommen, die den Umstrukturierungsprozeß begleiten, betrafen und betreffen in verschiedener Weise auch die Türkei. Zum einen ist die Türkei bemüht, die OSZE als Organ im Sinne ihrer außenpolitischen - hier vornehmlich sicherheitspolitischen - Interessen in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus

bemüht sich die Türkei im Rahmen ihrer außenpolitischen Prioritäten um eine aktive Mitgestaltung der OSZE selbst. In einigen Punkten hat sich die OSZE durch das erweiterte Aufgabengebiet zu einem Instrument entwickelt, das auf Initiative verschiedener Teilnehmerstaaten auf bestimmte Entwicklungen in der Türkei Einfluß zu nehmen versucht, wie etwa in Fragen der Menschenrechte und Minderheiten.

Bis zum Ende des Kalten Krieges Ende der achtziger Jahre nahm die Türkei im Rahmen der Blockpolitik als Mitglied des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses eine bedeutende Aufgabe wahr. Nach dem Zweiten Weltkrieg benötigte die NATO die Türkei als militärischen Schutz ihrer Süd-Ost-Flanke sowie als Riegel zwischen dem Schwarzen Meer und dem Mittelmeer. Aufgrund ihrer geostrategischen Lage war die Türkei für die NATO ein wichtiger und unerläßlicher Bündnispartner. Der Zerfall der Sowjetunion und des Warschauer Paktes ließ diese geostrategische Bedeutung im Kontext der Blockpolarität hinfällig werden.

Außenpolitische Interessen und Prioritäten der Türkei

Für die Türkei selber hatte der Zusammenbruch des Ostblocks weitreichende außenpolitische Auswirkungen und Implikationen. Zum einen stand die Türkei unvermittelt und teilweise als direkter Nachbar neuentstandenen Staaten gegenüber, mit denen es eigene Beziehungen aufzubauen galt. In einigen Fällen war dies mit Schwierigkeiten verbunden, da der Prozeß der Staatsbildung von gewaltsamen Konflikten begleitet wurde. Ein Beispiel hierfür ist Armenien, ein Nachbarstaat, mit dem historisch bedingte Spannungen bestehen. Der gewaltsame und bislang ungelöste Konflikt um die Enklave Berg-Karabach, in dessen Folge aserbaidjanisches Territorium besetzt wurde, bildet bis heute einen Hemmschuh für die Aufnahme regulärer und intensiverer Beziehungen zu Armenien und entwickelte sich durch die Stationierung russischer Truppen in Armenien und auch in Georgien zu einem sicherheitspolitischen Problem der Türkei. Andererseits begannen die Konflikte in bzw. zwischen den nunmehr unabhängigen Republiken, Teile der türkischen Öffentlichkeit zu mobilisieren, denn in der Türkei leben in großer Zahl Personen, die Nachfahren von Flüchtlingen, hier vornehmlich aus der Kaukasus-Region, sind. Bei Teilen dieser Menschen hat sich über die Generationen hinweg eine eigene Identität erhalten, wie beispielsweise bei den Tscherkessen und Abchasiern, die sich zu einem Teil auch heute noch als Diaspora-Gemeinschaft verstehen. Angesichts der gewaltsamen Konflikte in den Kaukasusrepubliken Georgien und Aserbaidschan sowie des Krieges in Tschetschenien, bemühten sich diese Menschen als Pressure Group darum, die türkische Öffentlichkeit zu

mobilisieren und die türkische Regierung zu einer aktiveren Außenpolitik zu drängen.¹

Eine generell aktivere Außenpolitik drängte sich der Türkei ganz unabhängig hiervon auf, denn die Öffnung des Ostblocks und die Entstehung unabhängiger Staaten machte den Aufbau eigenständiger Beziehungen zu diesen Ländern erforderlich. Die Außenpolitik der Türkei gegenüber der Sowjetunion stand immer im Schatten der NATO-Mitgliedschaft. Genauso wenig wie die Bündnispartner war die Türkei auf den Zusammenbruch der Sowjetunion und des Ostblocks vorbereitet und mußte nun Konzepte für eine eigenständige Außenpolitik in der Region entwickeln. Nach der Anerkennung der Unabhängigkeit der neuentstandenen Staaten initiierte die Türkei eine institutionalisierte Form der Kooperation mit den neuen Nachbarstaaten. Der im Sommer 1992 offiziell gegründeten Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation schlossen sich insgesamt elf Staaten der Region an. Der Kooperation, die ursprünglich für die Schwarzmeer-Anrainerstaaten vorgesehen war, schlossen sich auch Staaten wie Griechenland, Albanien, Aserbaidschan und Armenien an, die die geographische Voraussetzung hierfür nicht erfüllen. Auch wenn als Hauptanliegen dieser Institution der Ausbau wirtschaftlicher, technischer und wissenschaftlicher Kooperation der Teilnehmerstaaten untereinander formuliert wurde, sollte diese Initiative auch dem Frieden und der Stabilität in der Region dienen.² Faktisch entwickelte sich die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation zu einer Institution, die indirekt auch konfliktregulierende Funktionen zu übernehmen versucht, denn in ihr sind Staaten gemeinsam vertreten, die miteinander im Konflikt stehen, wie Armenien und Aserbaidschan. Bisherige Treffen der Staaten der Schwarzmeer-Wirtschaftsregion wurden auch als Gelegenheit für Gespräche zwischen Vertretern der Konfliktparteien genutzt.

Ein weiterer geographischer Raum, der in der türkischen Außenpolitik einen neuen Stellenwert erhielt, sind die Balkanstaaten. Die Interessen der Türkei auf dem Balkan sind weitreichend und vielseitig. Die Türkei hat aufgrund der fast 415jährigen osmanischen Herrschaft historische Bindungen zum Balkan. Noch heute gibt es in den meisten Balkanstaaten große türkische Minderheiten. Insgesamt leben knapp zwei Millionen Türken auf dem Balkan, die meisten mit etwa einer Million in Bulgarien, 150.000 in Griechenland, 150.000 in Rumänien und in Mazedonien. Umgekehrt lebt eine große Zahl balkanstämmiger Muslime in der Türkei, die in der

¹ Vgl. Zentrum für Türkeistudien, Das ethnische Mosaik der Türkei und interethnische und interreligiöse Beziehungen zwischen den Volksgruppen aus der Türkei in Deutschland, bislang unveröffentlichte Studie, Essen 1997.

² Vgl. Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.), Schwarzmeerwirtschaftsregion SMWR - Darstellung, Entwicklung, Perspektiven sowie Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der EU, Opladen 1996.

osmanischen Periode und nach Gründung der Republik in die Türkei geflüchtet oder übersiedelt waren. Bei diesen handelt es sich nicht nur um Türken, sondern auch um andere Nationalitäten wie Bosnier und Albaner. Für die Türkei sind die Balkanländer auch aufgrund der multikulturellen und multiethnischen Struktur des eigenen Staates wichtig. Gegenwärtig leben in der Türkei über 2,2 Millionen Albaner, ca. 1,5 Millionen Bosnier und über 315.000 Türken, die aus Bulgarien in die Türkei eingewandert sind. Die Zahl der in der Türkei lebenden Kosovo-Albaner schätzt man auf ca. 400.000. All diese Volksgruppen in der Türkei animieren die türkische Regierung dazu, sich an ihre historische Rolle als Schutz- und Anlehnungsmacht der Muslime auf dem Balkan zu erinnern. Nicht zuletzt hat die Türkei auch ein großes Interesse an der Stabilität dieser Region, da eine Instabilität die Interessen der Türkei berührt. Nach der Anerkennung von Mazedonien hat der Einfluß der Türkei auch dort zugenommen. Die Vergangenheit Mazedoniens ist eng verbunden mit der des Osmanischen Reiches, deshalb gibt es enge Verbindungen zur Türkei. Mazedonien, das eine problematische Beziehung zu Griechenland hat, stützt sich politisch sehr auf Bulgarien und die Türkei, die auch die ersten waren, die diesen Staat völkerrechtlich anerkannt hatten.³

Auch zu Bosnien-Herzegowina hat die Türkei historische Bindungen. Bosnien-Herzegowina war seit 1463 Teil des Osmanischen Reiches. Zunächst der Provinz Rumelien angegliedert, wurde es im Jahre 1580 in eine eigenständige Provinz umgewandelt und sehr eng an das Osmanische Reich angebunden. Bis zur Annexion durch Österreich-Ungarn im Jahr 1908 gehörte Bosnien-Herzegowina - also mehr als 400 Jahre - dem Osmanischen Reich an.⁴ Während des Krieges in Bosnien ergriff die Türkei mehrere Initiativen, um die Staaten der Weltgemeinschaft zu einem gemeinsamen Vorgehen gegen die serbischen Eroberungsversuche und die Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung zu drängen. Die Aktivitäten der Türkei richteten sich insbesondere auf eine Mobilisierung der Weltöffentlichkeit. Trotz des starken innenpolitischen Drucks, aber auch des Drucks aus Bosnien-Herzegowina, blieben die Bemühungen der Türkei darauf beschränkt, supranationale Gremien zur Intervention in den Konflikt zu bewegen, um die kriegerischen Auseinandersetzungen und die Übergriffe gegen die Zivilbevölkerung zu beenden.

Besondere Aufmerksamkeit gilt der türkischen Politik im Kaukasus. Die umsichtige, auf Ausgleich gerichtete Politik der Türkei zeigt sich hier am deutlichsten im armenisch-aserbaidschanischen Konflikt. Sowohl von der ei-

³ Vgl. Zentrum für Türkeistudien, Die Türkei im Spiegel der jüngsten Entwicklungen in Zentralasien und auf dem Balkan, Working Paper 9, Essen/Bonn 1992.

⁴ Vgl. hierzu Aydin Baybuna, Die nationale Entwicklung der bosnischen Muslime. Mit besonderer Berücksichtigung der österreichisch-ungarischen Periode, Frankfurt/Main u.a. 1996.

genen Bevölkerung und den Oppositionsparteien als auch von seiten Aserbaidschans wird großer Druck auf die Regierung ausgeübt, eine aserbaidtschanfreundliche Politik zu betreiben. Die Türkei versucht jedoch, in diesem Konflikt eine Vermittlerrolle zu spielen, und bleibt in ihren Aktivitäten im internationalen Rahmen durch Anrufung von internationalen Organisationen wie OSZE und UNO. Die Vermittlerrolle versucht sie aktiv durch die Beteiligung an den Verhandlungen wahrzunehmen, die von der Minsk-Gruppe geführt werden.

Die Türkei hat gemeinsame Grenzen mit Georgien, Armenien und der Autonomen Republik Nachitschewan, die Teil Aserbaidschans ist. Auch Georgien blieb von ethnischen Konflikten nicht verschont. Neben dem Konflikt mit Südossetien, das eine Vereinigung mit Nordossetien (Russische Föderation) und die Gründung einer unabhängigen Republik anstrebt, ist auch ein Konflikt mit den Abchasiern ausgebrochen, die im Juni 1992 ihre Unabhängigkeit erklärt hatten. In der Türkei leben in großer Zahl Nachfahren abchasischer Emigranten, die durch den Krieg um die Unabhängigkeit Abchasiens mobilisiert wurden. Sie sind darum bemüht, Unterstützung für Abchasien zu organisieren und die türkische Regierung zu drängen, Druck auf Georgien auszuüben.

Die Entwicklungen im Kaukasus und in Mittelasien sind für die Türkei von größter Bedeutung. Die Instabilität in diesen Regionen berührt die türkische Außen- und Innenpolitik in gravierender Weise. Durch enge Kooperation mit diesen Staaten sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene sowie durch den Beitritt dieser zur OSZE hat die Türkei durchaus gewisse Instrumente, um zur Konfliktregelung beizutragen.

Sicherheitspolitische Probleme der Türkei

Ein zentrales Anliegen der Türkei im Rahmen ihrer Teilnahme an der OSZE betrifft das Verhältnis zu dem nördlichen Nachbarn Rußland. Einen Reibungspunkt zwischen Rußland und der Türkei bildet der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), der 1990 unterzeichnet wurde und 1992 in Kraft trat. Die Bestimmungen des KSE-Vertrages betreffen auch die Anzahl konventioneller Streitkräfte im Kaukasus. Statt die im KSE-Vertrag vorgesehene Reduzierung vorzunehmen, wurde im Gegenteil von Rußland in den letzten Jahren die Zahl durch Stationierung neuer Truppen erhöht. Bereits im Oktober 1993 erklärte Rußland, es würde sich nicht an die Grenzen halten, die im KSE-Vertrag festgelegt worden waren.⁵ Als Vorwand für die Nichteinhaltung wurden von

⁵ Vgl. Bilge Nur Criss, *Between Discord and Cooperation: Turkish-Russian Relations after the Cold War*, Ebenhausen/Isartal 1996, S. 13.

russischer Seite die veränderten Bedingungen angeführt, wie beispielsweise der Konflikt mit Tschetschenien. Die Bestimmungen gelten aus russischer Sicht nur unter "normalen" Bedingungen, die nicht bestünden. Daher fordert Rußland seit einigen Jahren sogar die Revision des Vertrages bzw. der entsprechenden Bestimmungen. Von türkischer Seite wurde jedoch die Stationierung russischer Einheiten in den Kaukasus-Republiken Armenien und Georgien, die auf im Rahmen der GUS (im Falle Georgiens erst nach dessen Beitritt zur GUS) abgeschlossenen Verträgen beruht, aus sicherheitspolitischen Gründen abgelehnt. Mit Armenien wurde die Errichtung einer Militärbasis in Gumri und Ararat, also unmittelbar im Grenzgebiet zur Türkei, beschlossen und vollzogen. Im Dreiländereck Türkei-Armenien-Iran sind derzeit annähernd 20.000 russische Soldaten stationiert.⁶ Mit Georgien wurde nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages zur GUS ebenfalls die Stationierung russischer Truppen vereinbart. Vorgesehen waren laut Abkommen fünf Garnisonen, darüber hinaus die Stationierung russischer Einheiten in drei georgischen Häfen. Insgesamt sollten in Georgien 5.000 russische Soldaten stationiert werden.⁷ Im Konflikt um den KSE-Vertrag blieben die Bemühungen und das Drängen der Türkei auf Einhaltung der Bestimmungen ergebnislos. Der Westen reagierte anfänglich auf die russische Forderung nach Revision der Bestimmungen mit dem Argument, der bestehende Vertrag böte die Möglichkeit einer flexiblen Handhabung, d.h. der Veränderung des Umfangs konventioneller Streitkräfte. Somit trug der Westen zur Nichteinhaltung bzw. der de facto-Verletzung des KSE-Vertrages durch Rußland bei und dessen Forderung Rechnung. Die westliche Konzessionsbereitschaft ist natürlich auch vor dem Hintergrund der NATO-Osterweiterung zu sehen. Das Ziel der Eingliederung ehemaliger Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes in das westliche Verteidigungsbündnis zwingt den Westen, russischen Sicherheitsinteressen in anderen Bereichen entgegenzukommen, in diesem Falle auf Kosten derer anderer Staaten.⁸ Im Mai 1997 trat die modifizierte Fassung der Flankenregelung in Kraft, die die "vorübergehende Stationierung" russischer Streitkräfte an der Südflanke anerkennt. Dieser Veränderung mußte, obwohl sie die Sicherheitsinteressen der Türkei negativ berührt, auch die Türkei zustimmen. Auch Aserbaidshon und die Ukraine stimmten zu, wenn auch erst im letzten Moment, und obwohl beide Staaten noch immer gegen diese Veränderung opponieren. Das diplomatische Gerangel um den KSE-Vertrag wird aufgrund der sicherheitspolitischen Interessen beider Staaten auch in nächster Zukunft andauern, da die Kon

⁶ Vgl. die Nachricht Rusya'ya AKKA tavizi yürürlükte, in: Yeni Yüzyil vom 17. Mai 1997.

⁷ Vgl. die Nachricht AKKA Rus tehdidinde, in: Zaman vom 6. November 1995.

⁸ Vgl. hierzu die Nachricht AKKA tatismasi gündemde, in: Milliyet vom 20. Oktober 1996.

zessionen aus russischer Sicht als unzureichend aufgefaßt werden und die Forderung nach vollständiger Revision des KSE-Vertrages nach wie vor gestellt wird.⁹

Stellung der Türkei innerhalb der OSZE

Seit Ende des Kalten Krieges haben innerhalb der OSZE-Aktivitäten bestimmte Themenbereiche eine stärkere Akzentuierung erhalten, die sich auch in dem Umstrukturierungsprozeß von der KSZE zur OSZE niederschlugen. Neben Mechanismen zur Konfliktprävention und -schlichtung, denen aufgrund zahlreicher gewaltsamer Konflikte eine große Bedeutung zukam, wurden auch Menschenrechtsverletzungen und Einschränkungen der Grundrechte wie etwa der Meinungsfreiheit stärker thematisiert. Waren diese zuvor überwiegend Gegenstand der Kritik am damaligen Ostblock, so gerieten seit Anfang der neunziger Jahre auch andere Staaten in den Blickpunkt. Verschiedene NATO-Mitgliedstaaten und insbesondere skandinavische Staaten begannen, die Menschenrechtssituation, Beschränkungen der Meinungsfreiheit und den Umgang mit Minderheiten zu kritisieren. Betroffen hiervon ist seit einigen Jahren auch die Türkei. So gab es auch im Rahmen der OSZE bzw. deren Gremien wiederholt Bemühungen, die Menschenrechtslage in der Türkei durch die OSZE-Mechanismen überprüfen zu lassen. Im März 1994 forderten die skandinavischen Staaten die Türkei auf, den im Dokument des Moskauer Treffens über die menschliche Dimension verankerten Mechanismus von sich aus durch eine Einladung in Gang zu setzen, um die Anschuldigungen in bezug auf Menschenrechtsverletzungen prüfen zu lassen. Im Juli desselben Jahres wurde bei der Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Wien gefordert, den Moskauer Mechanismus in Gang zu setzen und eine "fact finding mission" in die Türkei zu entsenden. Beide Initiativen wurden von türkischer Seite abgelehnt. Im Dezember stellte die Schweiz den Antrag zur Entsendung einer Expertengruppe in die Türkei. Dieser Antrag konnte aufgrund mangelnder Unterstützung anderer OSZE-Staaten nicht umgesetzt werden. Eine weitere Initiative in dieser Richtung, die im April 1995 von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten unternommen wurde, stieß auf die Ablehnung der türkischen Regierung. Im Mai 1995 besuchte eine Delegation der Parlamentarischen Versammlung unter Leitung von Willy Wimmer die Türkei, die einer Einladung des damaligen Präsidenten der Türkischen Nationalversammlung, Hüsamettin Cindoruk, folgte. Diese schrieb einen gemäßigten Bericht, in dem betont wurde, daß die Türkei der Delegation

⁹ Vgl. die Nachricht Rusya'ya AKKA tavizi yürürlükte, in: Yeni Yüzyil vom 17. Mai 1997, S. 13.

Möglichkeiten gewährte, die über die Bestimmungen des Mechanismus der Menschlichen Dimension hinausgingen. Dieser Bericht wurde auf der 4. Sitzung der Parlamentarischen Versammlung, die im Juli 1995 in Ottawa tagte, angenommen. Die anhaltenden Vorwürfe bezüglich Menschenrechtsverletzungen und Beschränkungen der Meinungsfreiheit führten dazu, daß bei der folgenden Sitzung im Juli 1996 in Stockholm ein Beschluß gefaßt wurde, der besagt, daß die Türkei eine Einladung an die Versammlung um die Entsendung einer Kommission aussprechen und den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE einladen möge, damit die Vorwürfe in bezug auf die Menschenrechte und die Einhaltung der OSZE-Bestimmungen vor Ort untersucht werden könnten. Diese Initiative wurde von der Türkei u.a. mit dem Hinweis abgelehnt, daß die Parlamentarische Versammlung nicht als offizielle Einrichtung der OSZE anerkannt sei. Die Frage der Menschenrechtsverletzungen und die Situation der Kurden in der Türkei wurden ein weiteres Mal auf der OSZE-Konferenz in Wien thematisiert. Bei dieser Konferenz, die im November 1996 tagte und das Thema Menschenrechte zum Schwerpunkt hatte, wurde u.a. von Amnesty International ein Bericht vorgelegt, in dem kritisiert wurde, in der Türkei gäbe es noch immer keine hinlänglichen Mechanismen zur Einhaltung der Menschenrechte in bezug auf Übergriffe durch staatliche Sicherheitskräfte.¹⁰ Um weiteren Initiativen dieser Art vorzubeugen, lud die Türkei im Dezember 1996 von sich aus eine Delegation der Parlamentarischen Versammlung unter dem Vorsitzenden Javier Ruperez ein.¹¹

Funktionale Bedeutung der OSZE für die Türkei

Die Türkei ihrerseits ist in verschiedenen Bereichen um Mitwirkung in und eine aktive Nutzung der OSZE bemüht. Auf verschiedenen Gebieten gab es Initiativen, zu denen vor allem die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Rauschgift- und Waffenschmuggel gehören. Als Ergebnis der Bemühungen der Türkei fanden entsprechende Bestimmungen über die Zusammenarbeit in diesen Bereichen Eingang in OSZE-Dokumente. So enthält der Text der Abschlußdeklaration, die im Anschluß an den OSZE-Gipfel im Dezember 1996 in Lissabon verkündet wurde, auf Betreiben der Türkei einen entsprechenden Passus.¹² Im Rahmen der Teilnehmerschaft ist die Türkei um eine aktive Mitwirkung im Bereich der Konfliktbewältigung und -schlichtung bemüht.

¹⁰ Vgl. Yalçın Dogan, İnsan haklar Friçin ayaklanma, in: Milliyet vom 16. November 1996.

¹¹ Informationen des türkischen Außenministeriums.

¹² Vgl. Ergun Balci, AGIT Zirvesi'nin ardından, in: Hürriyet vom 7. Dezember 1996.

Beispiele hierfür sind die Missionen der OSZE in Bosnien-Herzegowina, Berg-Karabach, Georgien und die Mitwirkung in der Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in denen die Türkei mit Delegierten vertreten war und auch an den gemeinsamen Verhandlungen teilnahm. An den Verhandlungen zur Karabach-Frage, die von der Minsker Gruppe der OSZE geführt werden, ist auch die Türkei beteiligt. Zu den türkischen Aktivitäten im Rahmen der OSZE-Mechanismen gehört darüber hinaus die Entsendung von Beobachtern bei Wahlen in Teilnehmerstaaten und auch die Teilnahme an der Reise einer Delegation anlässlich der Unruhen in Albanien im März 1997.

In jüngster Zeit bemüht sich die Türkei in der OSZE verstärkt um die Probleme der Arbeitsmigranten in den verschiedenen europäischen Aufnahmeländern. Die Zahl türkischer Migranten in den verschiedenen EU-Staaten beläuft sich auf ca. drei Millionen. Der größte Teil von ihnen, über zwei Millionen, lebt in der Bundesrepublik.¹³ In den verschiedenen Staaten der EU haben türkische und Migranten anderer Nicht-EU-Staaten mit zahlreichen Problemen zu kämpfen, zu denen der rechtliche Status, rassistische Tendenzen, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung gehören. Hinsichtlich der rechtlichen Situation bemüht sich die Türkei darum, daß Bürgern aus Nicht-EU-Staaten die europäische Staatsbürgerschaft zuerkannt wird. Bei Tagungen der OSZE legte die Türkei Beispiele für die Nichteinhaltung von Beschlüssen des Europäischen Gerichtshofes hinsichtlich der Rechte der Arbeitsmigranten vor. Diese Initiative hat dazu geführt, daß entsprechende Bestimmungen in OSZE-Dokumente Eingang fanden. Die Situation von Arbeitsmigranten in den Aufnahmeländern in Europa bildete einen der thematischen Schwerpunkte einer Konferenz der OSZE, die im November 1996 in Wien durchgeführt wurde. Hierbei spielten auch die Bemühungen der Türkei eine Rolle, die dort aktiv beteiligt war und sich weiterhin bemüht, die Situation von Arbeitsmigranten in Europa zu verbessern. Durch die Türkei anvisierte und angemahnte Reformen sind Schritte, die die rechtliche Situation von Bürgern aus Nicht-EU-Staaten verbessern. Neben der Zuerkennung der europäischen Staatsbürgerschaft für Migranten aus Ländern außerhalb der EU fordert die Türkei die Gewährung des kommunalen Wahlrechts und darüber hinaus die Gewährung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.

Die Türkei war von Anfang an am KSZE-Prozeß beteiligt und ist auch nach der Umstrukturierung der OSZE aktiver Teilnehmer. Auch wenn es in einigen Bereichen wie etwa der Frage der Menschenrechtssituation in der

¹³ Die Zwei-Millionen-Grenze wurde bereits 1995 überschritten. Vgl. Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.), Der Studienauswahlprozeß bei türkischen Bildungsinländern an Hochschulen des Landes NRW, Opladen 1996, S. 11.

Türkei oder der mangelnden Berücksichtigung sicherheitspolitischer Interessen Probleme bzw. Frustrationen gibt, nutzt die Türkei ihrerseits die OSZE-Mitgliedschaft aktiv und erfolgreich, wie am Beispiel der Situation von Arbeitsmigranten in der EU deutlich wird.

Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind viele Menschen zu der Überzeugung gelangt, wir stünden am Beginn eines neuen Zeitalters. In den vergangenen Jahren haben wir viele revolutionäre Veränderungen erlebt, die über die Welt mit einer Vehemenz hereingebrochen sind, die gleichzeitig schockiert und verwirrt. Ob dieser Wandel eine friedlichere Zukunft bedeutet, bleibt jedoch unklar, denn rasche, unerwartete Umwälzungen erzeugen häufig Zukunftsängste.

Politiker und Wissenschaftler haben bei dem Versuch, die tiefgreifenden Veränderungen seit dem Ende des Kalten Krieges zu verstehen, häufig Schwierigkeiten, sich von den alten Denkschemata zu lösen. Dennoch ist dies unumgänglich. Mit der Auflösung der Sowjetunion, der deutschen Wiedervereinigung und dem Ausbruch ethnisch-nationalistischer Konflikte in Südosteuropa und anderswo stehen die Politiker vor einer Zukunft, deren geopolitisches Gesicht ein anderes sein wird als das ihrer Erinnerung. Da der Kalte Krieg gerade erst vorüber ist, sind wir in hohem Maße unsicher, wo wir stehen und in welche Richtung sich die internationalen Beziehungen entwickeln werden. Die Frage, was zu tun ist und wie es getan werden sollte, stellt eine große Herausforderung dar, was erklärt, warum Politiker in der ganzen Welt die komplexen Probleme einer von der starren Disziplin zweier Machtzentren gelösten Welt erst noch neu ordnen müssen.

Obwohl diese Vorbemerkungen klischeehaft und höchst unoriginell klingen, stellen sie doch den notwendigen und vermutlich geeignetsten Ausgangspunkt für jede scharfsinnige Betrachtung der neuen Sicherheitsordnung in Europa nach dem Fall der Mauer dar.

In diesem Zusammenhang sollte die dichte Institutionalisierung der europäischen Sicherheitslandschaft als die beste und überzeugendste Antwort auf jene Herausforderungen angesehen werden, vor denen die Welt, befreit vom Kampf zwischen den Supermächten, aber Übergangskrisen und vielschichtigen Bedrohungen ausgesetzt, heute steht. Internationale Institutionen könnten Erwartungen der Akteure noch wirksamer stabilisieren und zur Schaffung von Bedingungen beitragen, die eine kooperative oder zumindest nicht konflikthafte Art staatlicher Intervention befördern.

Die Erweiterung der NATO und ihre Rolle bei friedensfördernden Maßnahmen haben die europäische Sicherheitsdebatte während des Großteils dieses Jahrzehnts dominiert. Doch die NATO versteht sich lediglich als "integraler Teil der sich herausbildenden, breitangelegten kooperativen Sicherheitsstruktur." Der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mißt die Allianz ebenfalls "eine wesentliche Rolle für europäische Sicherheit und Stabilität (...) bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten"¹ zu.

Mit 55 Teilnehmerstaaten und einem Themenspektrum, das Sicherheits-, Wirtschafts- und Menschenrechtsfragen einschließt, besitzt die OSZE eine einzigartige und umfassende Kompetenz, wie sich bei ihrer Beobachterrolle in Tschetschenien, auf der Krim, in Kroatien, Estland, Georgien, Lettland, Moldau, Berg-Karabach und - nicht zu vergessen - bei ihrem bekannten breit angelegten Einsatz in Bosnien-Herzegowina sowie zuletzt in Albanien zeigte, wo sie die Grundlagen für Wahlen schuf und Menschenrechte und Rüstungskontrollverhandlungen überwachte. Anders als die Vereinten Nationen hat die OSZE unmittelbare Kompetenz nicht nur für zwischenstaatliche, sondern auch für innerstaatliche Angelegenheiten, d.h. genau für jene, die am wahrscheinlichsten Sicherheitsprobleme in Europa erzeugen können.

Während des Kalten Krieges bestand die Funktion der damaligen KSZE vorgeblich darin, die europäische Teilung zu überbrücken. In der Praxis jedoch spiegelte die KSZE die Teilung wider und überwand sie nicht. Der Mangel an Institutionalisierung erlaubte dem KSZE-Prozeß nicht, die europäische Sicherheit in dem Maße zu fördern, wie er das hätte tun sollen. Die dritte Folgekonferenz und der Pariser Gipfel vom November 1990 fanden vor dem Hintergrund einer sich wandelnden europäischen Ordnung statt, die ihrerseits den Wandel der KSZE einleitete. Die Annahme der Charta von Paris für ein neues Europa stellte eine bedeutende Entwicklung dar und markierte zugleich den Beginn der Institutionalisierung der KSZE.

Die Treffen von La Valletta, Moskau und Prag beschleunigten die Entwicklung der KSZE weiter. Auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 wurden die Prager Beschlüsse bestätigt und die Rolle des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) erweitert. Innerhalb des AHB wurde ein Wirtschaftsforum eingerichtet, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus Korb II zu überprüfen und sich mit marktwirtschaftlichen Detailfragen zu beschäftigen.

¹ Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 3. Juni 1996 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 47/1996, S. 505 u. 510.

Auch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurde gestärkt, um die menschliche Dimension zu überwachen und das neu geschaffene Amt des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) zu unterstützen. Der HKNM wurde als Institution gesehen, die zum frühestmöglichen Zeitpunkt handeln sollte, um Spannungen im Zusammenhang mit Minderheitenfragen abzubauen, die sich noch nicht zu Konflikten entwickelt haben. Ein anderes wichtiges "Produkt" des Gipfeltreffens war die Schaffung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) mit Sitz in Wien. Dem Forum wurden drei Aufgaben übertragen: erstens die Verhandlung konventioneller Abrüstungsmaßnahmen, zweitens die Förderung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und drittens die Minderung von Konfliktrisiken. Die letzte Innovation des Gipfels bestand in der Annahme friedenserhaltender Maßnahmen. Die KSZE definierte friedensschaffende Einsätze in Übereinstimmung mit dem klassischen Verständnis der UNO, das keine Erzwingung, strikte Unparteilichkeit und das Erfordernis der Zustimmung aller am Konflikt beteiligten Parteien vorsieht. Friedenserhaltende Maßnahmen der KSZE würden ohne einen wirksamen Waffenstillstand und Garantien für die Sicherheit des Personals nicht zustandekommen. Ressourcen und Expertise wären bei der NATO, der EU, WEU oder der GUS einzuholen. Eine direktere Verbindung zur NATO wurde von Frankreich abgelehnt, die KSZE sollte sich von Fall zu Fall an die NATO wenden.

Auf der Suche nach einer Identität und einer Rolle

Das Helsinki-Dokument markiert den Übergang der KSZE von einem Dialogforum zu einer operativen Struktur. Bis 1995 definierte die OSZE ihre neue Identität nach dem Kalten Krieg und ihre Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Die Notwendigkeit, auf neue Herausforderungen zu antworten, kam in der Entwicklung neuer Strategien und Verfahren zum Ausdruck, die auf Konfliktverhütung abzielen. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wurden zu Hauptanliegen der KSZE. Sie basieren auf und stehen in direktem Zusammenhang mit den Aufgaben der OSZE in bezug auf die menschliche Dimension und ihren Bemühungen um kooperative Sicherheit.

Das Engagement der OSZE bei der Konfliktverhütung ist eng verbunden mit der menschlichen Dimension und dem Schutz der Minderheitenrechte. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten befaßt sich mit einer Reihe von Fällen, darunter der Situation ethnischer Russen in Lettland und Estland, der ungarischen Minderheiten in der Slowakei und in Rumänien, der slowakischen Minderheit in Ungarn, der albanischen Minderheit in der

früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, der griechischen Minderheit in Albanien sowie den Beziehungen zwischen der Ukraine und der Krim. Erkundungsmissionen wurden entsandt und um "gute Dienste" der OSZE vor Ort ergänzt. Mit diesen Mitteln versuchte die OSZE zum Beispiel, die Streitschlichtung in Moldau und Berg-Karabach zu erleichtern.

Gleichzeitig setzte die Einrichtung des FSK jener Situation ein Ende, in der die KSZE seit den siebziger Jahren auf Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen beschränkt war, "weil die KSZE sich nicht mit Abrüstungsverhandlungen befassen konnte, die damals in die Zuständigkeit dieser Foren (MBFR und KSE) fielen, in denen ausschließlich die Mitglieder der beiden militärischen Bündnisse vertreten waren".² Konzeptionell legte die Entscheidung zur Einrichtung des FSK den Grundstein für einen neuen Ansatz zur Bearbeitung der militärischen Aspekte von Sicherheit in Europa nach dem Kalten Krieg, vom praktischen Standpunkt her schuf man ein originär neues Instrument, betrachtet man seine Funktionen, sein Sofortprogramm sowie die breite Skala der Anwendungsgebiete dieses Programms.

Kapitel V des Helsinki-Dokuments von 1992, das das Mandat des FSK enthält, weist ihm drei Aufgaben zu: Die erste besteht in der Verhandlung konkreter und militärisch bedeutsamer Maßnahmen zur Reduzierung der konventionellen Streitkräfte der OSZE-Staaten bzw. darin, diese auf einem Minimum zu halten, das mit legitimen Sicherheitserfordernissen innerhalb Europas und darüber hinaus vereinbar ist. Das Sofortprogramm des Forums bezeichnet sechs Verhandlungsbereiche:

- die Harmonisierung der von den OSZE-Staaten in den verschiedenen Abkommen über konventionelle Streitkräfte in Europa eingegangenen Verpflichtungen;
- die Weiterentwicklung der im Wiener Dokument 1992 niedergelegten VSBM;
- die Annahme neuer stabilisierender und vertrauensbildender Maßnahmen, einschließlich von Beschränkungen in bezug auf die Potentiale aktiver und nicht aktiver Streitkräfte;
- die Entwicklung eines Systems für den jährlichen, weltweiten Austausch militärischer Informationen;
- Zusammenarbeit auf den Gebieten Non-Proliferation und internationale Rüstungstransfers;
- die Annahme regionaler Maßnahmen zur Reduzierung und Begrenzung von Waffen.

² Victor Yves Ghebali, Das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation am Anfang seiner Arbeit, in: NATO Brief 3/1993, S. 23-27, hier S. 23.

Mit anderen Worten, das eigentliche Ziel lag darin, den durch den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), KSE Ia, den Vertrag über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument 1992 geschaffenen dynamischen Prozeß fortzusetzen und weiterzuentwickeln.

Die zweite Aufgabe des FSK erforderte einen kooperativen Dialog z.B. bei der Streitkräfteplanung, der Zusammenarbeit bei der Rüstungskonversion, der Entwicklung militärischer Kontakte, der Erarbeitung eines Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit sowie die Zusammenarbeit im Hinblick auf regionale Sicherheitsfragen.

Was die dritte Aufgabe des Forums betrifft, so begann der Pariser Gipfel mit der Einrichtung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) eine breiter gefaßte Konfliktverhütungsrolle für die KSZE zu entwerfen, die über die Förderung und das Management vertrauensbildender Maßnahmen hinausgeht. Der Berliner Ministerrat richtete im Juni 1991 den "Dringlichkeitsmechanismus" ein, der wiederholt aktiviert wurde, wenn auch erfolglos im Falle des früheren Jugoslawien. Der Rat von Rom beschloß jedoch im Oktober 1993, das Konfliktverhütungszentrum zu einer bloßen Abteilung des Wiener Sekretariats zu degradieren, und übertrug dessen wichtigste politische Kompetenzen teils dem Ständigen Rat und teils dem FSK.

Als Ergebnis dieser und weiterer Beschlüsse erhielt die OSZE vielfältige Instrumente zur Konfliktverhütung. Auf die eine oder andere Art tragen alle wichtigen Organe der Organisation zur Konfliktverhütung bei. Die diesbezügliche Funktion des BDIMR stellt eine noch engere Verbindung zwischen Sicherheit und Menschenrechten her und verleiht der Organisation damit einen ihrer wichtigsten Vorteile gegenüber anderen Institutionen. Darüber hinaus ist der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten ein Organ, das ebenfalls die Verbindung zwischen Sicherheit und Menschenrechten herstellt. Die spezifische Aufgabe des HKNM besteht darin, im Falle von Spannungen, bei denen Minderheiten betroffen sind und die zu offenen Konflikten eskalieren könnten, "Frühwarnungs-Erklärungen" abzugeben und "Frühmaßnahmen" zu ergreifen. Der Hohe Kommissar hat sich als das erfolgreichste Organ der OSZE erwiesen, da er sich wirksam mit einem bedeutenden Risikofaktor in Europa befaßt, nämlich Spannungen zwischen Staaten und Minderheiten, deren Forderungen mehr oder weniger offen von denjenigen Ländern, in denen sie Titularnation sind, unterstützt werden. Es ist wichtig festzuhalten, daß der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten kein Instrument zum Schutz von Minderheiten oder eine Art internationaler Ombudsmann ist, der in ihrem Namen handelt. Mit anderen Worten ist er/sie kein Hoher Kommissar *für* nationale Minderheiten sondern für *Minderheitenfragen*.³ In diesem Zusammenhang ist der kooperative und

³ Vgl. Max van der Stoep, Report for the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 2 October 1995.

keine Zwangsmittel beinhaltende Charakter des Einsatzes des Hohen Kommissars zu betonen. Insgesamt weisen das veränderte politische Umfeld und die Tatsache, daß so viele OSZE-Staaten die Notwendigkeit neuer und ergänzender Verhaltensregeln sehen, darauf hin, daß Minderheitenfragen aus einer gänzlich neuen Perspektive behandelt werden müssen, um den Frieden im Europa nach dem Kalten Krieg zu garantieren.

Auf der Suche nach einem Sicherheits-Design

Zweifellos steht die OSZE vor der Herausforderung, zum Umbau des europäischen Staatensystems nach dem Ende der Ost-West-Spaltung in dem Sinne beizutragen, daß sie für Stabilität und Verlässlichkeit sorgt und den Prozeß der Demokratisierung im postkommunistischen Osteuropa unterstützt. Obwohl die Idee von der OSZE als einem gesamteuropäischen System kollektiver Sicherheit zu hoch gegriffen ist, kann sie sicherlich einiges zur Organisation einer friedlichen Sicherheitsordnung beitragen.

In Helsinki war das offenkundige Bedürfnis nach Interaktion und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen spürbar. Man erkannte, daß keine Institution alleine neue Möglichkeiten schaffen und wirkliche Sicherheit garantieren könnte. Eine erfolgreiche "Sicherheitsarchitektur" erfordert die wirklich ineinandergreifende Kooperation zwischen potentiell stabilisierend wirkenden vorhandenen Institutionen. Zweifellos repräsentiert die OSZE nicht den oft beschworenen großen Sicherheitsentwurf, und sie ist auch nicht der zentrale Pfeiler der institutionellen Struktur Europas. Die OSZE ist vielmehr ein Instrument kooperativer Sicherheit. Sie ist kein Verteidigungsbündnis. Sie kann keine "Alle-für-einen, einer-für-alle"-Sicherheitsgarantien bieten. Sie besitzt weder eigene militärische Kapazitäten noch das Potential, solche zu schaffen. In diesem Sinne kann sie nicht den spezifischen Sicherheitszuwachs anbieten, den die mittel- und südosteuropäischen Staaten suchen, um ihre neu erworbenen demokratischen Systeme zu festigen.

Die OSZE kann und sollte nicht einfach als Alternative zur NATO dargestellt werden. Sie ist nicht "die andere Option" für den Aufbau europäischer Sicherheit.⁴ OSZE und NATO sollten vielmehr als Elemente derselben Option betrachtet werden, in der sie zwar verschiedene, aber sich ergänzende Rollen spielen. Eine starke OSZE ist eine Verbündete einer starken NATO. Die politische Legitimation, die sie entweder eigenen Instrumenten und Politiken oder Institutionen wie der NATO verleihen kann, ist äußerst

⁴ Vgl. Piotr Switalski, *An Ally for the Central and Eastern European States*, in: *Transition* 11/1995, S. 26-29.

wichtig. Kraft ihres Teilnehmerkreises und ihrer Entscheidungsprozeduren kann die OSZE die Legitimität eines Eingriffs in inner- oder zwischenstaatliche Angelegenheiten bestätigen. Diese politische und moralische Autorität, über die NATO und WEU nicht verfügen, wird wachsen, je mehr die Organisation im allgemeinen Bewußtsein präsent ist.

Als Hüterin der Sicherheit und als Bollwerk gegen erneute Teilungen kann die OSZE ein nützlicher Stabilisierungsfaktor der NATO-Erweiterung sein. Es geht nicht nur darum, Rußland Möglichkeiten konstruktiver Beteiligung an europäischen Sicherheitsangelegenheiten einzuräumen; es geht auch darum, sicherzustellen, daß Länder wie Bulgarien, die Ukraine oder Moldau infolge der NATO-Erweiterung nicht zu weit entfernt von europäischen Strukturen angesiedelt werden.

Mit ihrem erweiterten Verständnis von Sicherheit, das Menschenrechte, Wirtschaft und die militärische Dimension einschließt, kann sie viele der Instrumente bereitstellen, die wir jetzt brauchen, um den Wandel zu gestalten und den Herausforderungen gerecht zu werden, die sich aus der komplexen und facettenreichen europäischen Sicherheitslandschaft ergeben. Die jüngste Tätigkeit der OSZE in Albanien belegt, daß postkommunistische Gesellschaften Sicherheitsbelange aufweisen, die von der OSZE ausgezeichnet behandelt werden können. Obwohl keine friedenserhaltenden Mechanismen der OSZE beteiligt sind in dem Sinne, daß die multinationalen Alba-Streitkräfte nicht der direkten Kontrolle der Organisation unterstehen, war ihre Präsenz wichtig, um den Wahlprozeß zu sichern. In gewissem Maße zeigt dies, daß Sicherheit in Europa nicht als teilbar betrachtet werden sollte. Das wäre nicht nur in dieser spezifischen Situation gefährlich, sondern auch, weil es einen Präzedenzfall schaffen und den anderen europäischen Transformationsländern eine bestimmte Botschaft übermitteln würde. Natürlich ist die OSZE nicht die Antwort auf alle Sicherheitsprobleme eines Landes oder einer Region. Aber sie ist ein sehr nützliches Instrument, und ihre Möglichkeiten sollten voll ausgeschöpft werden. In einer Epoche, die sowohl durch beispiellose Aussichten auf zwischenstaatliche Kooperation als auch durch eine große Vielfalt von Risiken gekennzeichnet ist, wird die Konsolidierung der Rolle der OSZE als eine der Stützen europäischer Sicherheit weitgehend von ihrer Fähigkeit abhängen, ihre vielversprechendsten Ressourcen in vollem Umfang zu nutzen: die enge Verbindung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung von Sicherheit; die Autorität, die sie dank ihrer Normsetzungsfunktion und der großen Anzahl von Teilnehmerstaaten genießt; die Möglichkeiten, die sie für die schrittweise Integration der neuen Demokratien in Ost- und Südosteuropa bietet; schließlich die Flexibilität ihrer institutionellen Struktur und ihrer

Mechanismen. Vor allem aber werden die Chancen, ein stabiles und sicheres Europa zu schaffen, wie Max van der Stoel sagte, abhängen "von unserer Entschlossenheit, zu begreifen, was wir viel zu lange vernachlässigt haben: eine umfassende Politik der Konfliktverhütung."

Die Republik Mazedonien und die OSZE

Präventive Diplomatie in der Praxis

Seit der Unterzeichnung der Charta von Paris im Jahre 1990 hat sich die OSZE zunehmend mit Konfliktverhütung und Konfliktmanagement in Europa befaßt. Obwohl Konfliktverhütung und Krisenmanagement relativ neue Aufgaben für die OSZE waren, haben sie aufgrund der zahlreichen ethnischen und lokalen Spannungen, die nach dem Ende des Kalten Krieges in Mittel- und Osteuropa sowie in der früheren Sowjetunion auftraten, große Bedeutung gewonnen. Es überrascht daher auch nicht, daß es seit den frühen neunziger Jahren zu einer erheblichen Ausweitung von OSZE-Langzeitmissionen gekommen ist, die in so unterschiedliche Länder wie die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und deren Regionen Kosovo, Vojvodina und Sandschak, die Republik Mazedonien, Bosnien, Kroatien, Estland, Lettland, Tadschikistan, Georgien und Moldau entsandt wurden.

Die Republik Mazedonien kann bislang als ein relativ erfolgreiches Beispiel für die Bemühungen der OSZE um Konfliktverhütung angesehen werden. Darüber hinaus hat sich Mazedonien zum Testfall für gemeinsame vorbeugende Maßnahmen von OSZE und Vereinten Nationen entwickelt. Im Herzen des Balkans gelegen, hat das kleine Mazedonien - mit nur ca. zwei Millionen Einwohnern - sowohl erhebliche ethnische Spannungen zwischen den slawischen Mazedoniern und ethnischen Albanern als auch Konflikte mit seinen Nachbarn Serbien und Griechenland. Obwohl der griechisch-mazedonische Streit im Oktober 1995 beigelegt wurde und sich die Beziehungen zu Serbien seit der Unterzeichnung des Dayton-Abkommens und des mazedonisch-serbischen Übereinkommens von 1996 zu normalisieren beginnen, ist es durchaus wahrscheinlich, daß Mazedoniens ethnische Konflikte, obgleich nicht gewaltsam ausgetragen, noch längere Zeit virulent bleiben werden.

Die ethnischen Albaner, die 22,9 Prozent (443.000 Personen) der Gesamtbevölkerung Mazedoniens ausmachen, das darüber hinaus noch vier weitere kleinere ethnische Minderheiten beheimatet, haben vier Hauptforderungen erhoben: 1. die verfassungsmäßige Anerkennung als Nation; 2. die Anerkennung des Albanischen als zweite Amtssprache in Mazedonien; 3. eine größere Repräsentanz in Armee, Polizei, im Justizwesen und in der höheren Verwaltung; 4. das Recht auf eine albanischsprachige Universität. Diese Forderungen führen immer wieder zu Protesten ethnischer Albaner, insbe-

sondere weil sich die mazedonische Regierung der Forderung nach der Einrichtung einer albanischen Universität bisher widersetzt. Sie fürchtet, daß diese einen Aufschrei nationalistischer Kreise in Mazedonien auslösen, zu parallelen Strukturen führen und die wachsende Polarisierung zwischen ethnischen Albanern und slawischen Mazedoniern noch vertiefen würde.¹

Mazedoniens Verhältnis zur OSZE, obgleich in der Vergangenheit Quelle mancher Frustrationen, kann als einzigartig gelten. Obwohl Mazedonien offiziell erst im Oktober 1995 als Teilnehmerstaat in die OSZE aufgenommen wurde, war die OSZE unter den ersten der internationalen Organisationen, die in dem Land eine präventive Mission einrichteten, und das trotz des griechischen Widerstandes gegen eine mazedonische OSZE-Teilnahme. Ein Kompromiß vom April 1993, als Mazedonien unter dem etwas umständlichen Namen "ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien" in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, ebnete auch ihren Weg in die OSZE, wenn auch zunächst nur als Beobachter.

Die OSZE-Langzeitmission in Skopje, die im Herbst 1992 eingerichtet wurde, ging auf eine Initiative der Bush-Administration im Gefolge des Kriegsausbruchs in Bosnien-Herzegowina zurück. Sie hatte das ausdrückliche Mandat, ein mögliches Übergreifen des jugoslawischen Krieges auf Mazedonien durch Überwachung der Grenzen zu Serbien und Albanien sowie der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Lande selbst zu verhindern. Nicht zufällig kamen die ersten drei Missionsleiter aus den USA, sollte dies doch Washingtons Engagement für Konfliktverhütung und Stabilität in der Region unterstreichen.

Auch dem Präsidenten Mazedoniens, Kiro Gligorov, einem gemäßigten und pragmatischen Führer, der klug genug war, nicht auf die nationalistische Karte zu setzen, muß die Bemühung um ein frühes internationales Engagement als Verdienst angerechnet werden. Dies schließt die Vereinten Nationen ein, die Anfang 1993 eine 1.000 Mann starke Präventions-Truppe aus skandinavischen und amerikanischen Blauhelmen stationierten - eine weitere Säule der Prävention, die noch zur OSZE hinzukam.²

¹ Vgl. Alice Ackermann, The Former Yugoslav Republic of Macedonia: A Relatively Successful Case of Conflict Prevention in Europe, in: Security Dialogue 27/1996, S. 409-424.

² Ausführlicher in: Alice Ackermann/Antonio Pala, From Peacekeeping to Preventive Deployment: A Study of the United Nations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: European Security 5/1996, S. 83-97.

Die OSZE als unverzichtbares Element Mazedoniens "europäischer Option"

Die Bedeutsamkeit, zu Europa zu gehören, ist ein stets wiederkehrendes Leitmotiv in allen offiziellen Stellungnahmen der mazedonischen Außenpolitik. Es beinhaltet die Mitgliedschaft in allen wichtigen europäischen Institutionen. Die OSZE war unter den ersten internationalen Organisationen, in denen das nunmehr unabhängige Mazedonien die Mitgliedschaft beantragte. Aber der Prozeß der Aufnahme wurde zu einer frustrierenden Erfahrung. Ab Januar 1992 begann Mazedonien zahlreiche - letztlich etwa 20 - Aufnahmeanträge zu stellen. Jedoch wurden die Erwägungen einer Mitgliedschaft jedes Mal durch die Europäische Union abgeblockt, in der Griechenland seinen Einfluß nutzte, um den Prozeß zu unterbinden.

Erst als Mazedonien in die VN aufgenommen wurde, erhielt es auch in der OSZE Beobachterstatus. Allerdings wurde Mazedonien nur der Status als stiller Beobachter zuerkannt, d.h., die mazedonische Delegation durfte keinerlei Kommentare abgeben. Es war Albanien, das aufgrund der seinerzeit gespannten Beziehungen zwischen den beiden Staaten auf dem Status des stillen Beobachters für Mazedonien bestand. Diese Forderung stellte den albanischen Versuch dar, Mazedoniens OSZE-Teilnahme an Verbesserungen der Behandlung seiner albanischen Minderheit zu binden. Außerdem war auch Albanien zunächst stiller Beobachter gewesen. Erst im Juni 1994 wurde Mazedoniens Status als stiller Beobachter aufgehoben und in einen regulären Beobachterstatus umgewandelt.³

Obwohl die Umstände, unter denen die Republik Mazedonien der OSZE beitrug - erst als Beobachter, dann als regulärer Teilnehmerstaat - nicht die glücklichsten waren, ist die Teilnahme an der OSZE für die mazedonische Außenpolitik von zentraler Bedeutung, schon wegen der Anziehungskraft, die ihr die mazedonische Führung für Mazedoniens Einbindung in Europas politische und Sicherheitsstrukturen beimißt. Seit Mazedoniens Unabhängigkeit im September 1992 steht die "europäische Option" ganz oben auf der Liste von Skopjes außenpolitischen Zielen, was Präsident Gligorov und Ministerpräsident Branko Crvenkovski veranlaßt hat, über die OSZE hinaus enge politische und wirtschaftliche Kontakte zu verschiedenen europäischen Organisationen wie dem NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden", dem Europarat, der Europäischen Union und der Zentral-europäischen Initiative zu suchen.

Die Mitgliedschaft in diesen Organisationen wäre für Mazedonien in vieler Hinsicht von Vorteil. Erstens ist die politische Führung davon überzeugt, daß der Übergang zur Demokratie und der wirtschaftliche Reformprozeß durch die Integration mit Europa erleichtert würden. Zweitens herrscht

³ OSZE-Quelle, telefonisches Interview der Autorin am 4. April 1997.

weithin der Eindruck vor, daß die Teilnahme an der OSZE und am NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" den notwendigen institutionellen Rahmen bietet, um Mazedonien Sicherheit und dauerhafte regionale Stabilität zu garantieren.⁴ Und drittens hofft die mazedonische Führung, daß die Anbindung an Europa zu einer "europäischeren" Perspektive und Identität führen wird und so rechtzeitig ein Gegengewicht zu einer nationalistischen mazedonischen Identität entsteht. Sogar die Führung der ethnischen Albaner in Mazedonien betont die Notwendigkeit der Anlehnung an Europa wegen dessen pluralistischer Strukturen und Werte sowie der Bedeutung, die dem Schutz von Minderheitenrechten beigemessen wird.⁵

Zwei Hauptmechanismen der präventiven Diplomatie der OSZE

Die OSZE hat ihre präventiven Maßnahmen in der Republik Mazedonien in Form zweier Mechanismen durchgeführt: durch die Einrichtung einer Spillover-Mission in der Hauptstadt Skopje und über das Büro des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Darüber hinaus leistete das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wichtige Hilfe bei der Volkszählung und den Wahlen im Jahr 1994.

Der Beschluß, in Mazedonien eine OSZE-Mission einzurichten, wurde am 18. September 1992 auf einer Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) gefaßt. Dem war am 14. August ein Beschluß des AHB vorausgegangen, Mitte September eine Erkundungsmission nach Mazedonien zu entsenden, die die Bedingungen im Land untersuchen und die Bereitschaft der mazedonischen Regierung, die Spillover-Mission zuzulassen, in Erfahrung bringen sollte. Die Delegation traf mit Präsident Gligorov und anderen Regierungsmitgliedern zusammen, suchte aber auch den Kontakt zu Repräsentanten der ethnischen Albaner, wie z.B. Nevzat Halili, der damals Vorsitzender der Partei der Demokratischen Prosperität (PDP) war. Darüber hinaus besuchte die Mission verschiedene Grenzübergänge nach Serbien, Albanien und Bulgarien, um einen besseren Einblick in die möglichen Bedrohungen Mazedoniens durch seine Nachbarn, insbesondere Serbien, zu gewinnen sowie den destabilisierenden Einfluß des Krieges im Norden auf die wirtschaftliche Situation des Landes besser beurteilen zu können.

⁴ Interview der Autorin mit einem Beamten des mazedonischen Außenministeriums am 15. März 1996 in Skopje.

⁵ Interviews der Autorin mit dem albanischen Abgeordneten Sami Ibrahimim im Juni 1996 in Skopje und dem Vorsitzenden der ethnischen albanischen Partei (PPDsh), Arbën Xhaferi, im März 1996 in Tetovo.

Der Bericht der Delegation für den Amtierenden Vorsitzenden betonte, daß "die Regierungsverantwortlichen die KSZE-Mission gern empfangen und bei der möglichst raschen Aufnahme der Beobachtertätigkeit der Spillover-Mission vorbehaltlos kooperieren wollen". Der Bericht gab auch die Befürchtungen der mazedonischen politischen Führung hinsichtlich eines ausgeweiteten Balkankrieges wieder und nannte eine Reihe möglicher Auslöser von Gewalt: 1. die Unterbindung der mazedonischen Ölversorgung durch Griechenland, die politisch und wirtschaftlich destabilisierend wirke; 2. der Zustrom von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina; 3. ein möglicher Ausbruch von Gewalt im Kosovo; 4. das Fehlen einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit, das es unmöglich mache, die 240 Kilometer lange Grenze zu Serbien wirksam zu überwachen; und 5. wachsende innenpolitische Unruhe wegen der Forderungen der ethnischen Albaner. Abschließend empfahl der Bericht die Einrichtung der Mission wegen "eines tatsächlichen Risikos des Übergreifens des Jugoslawien-Konflikts" und schlug vor, daß sie Überwachungsaufgaben entlang Mazedoniens Grenze zu Serbien, einschließlich des Kosovo, übernehmen solle.⁶

Kurz nach der 16. Sitzung des AHB wurde vereinbart, eine Langzeitmission mit Hauptsitz in Skopje einzurichten; hinzu kamen Außenstellen in Tetovo, einer vorwiegend von Albanern bewohnten Stadt nahe der Grenze zum Kosovo, und in Kumanovo, einer Stadt in der Nähe der serbischen Grenze. Botschafter Robert Frowick aus den USA, der jetzt die Bosnien-Mission leitet, wurde zum Missionsleiter ernannt. Er kam Ende September nach Skopje, wo er mit der mazedonischen Regierung die sogenannten "Articles of Understanding" aushandelte. Sie wurden am 5. November 1992 unterzeichnet und enthielten Bestimmungen, die die diplomatischen Beziehungen zwischen Mazedonien und der OSZE regelten. Die mazedonische Regierung sagte darin außerdem zu, mit der OSZE-Mission zusammenzuarbeiten und alle Informationen, die zur Unterstützung der Mission bei der Durchführung ihres Mandats benötigt würden, zur Verfügung zu stellen. Um den umstrittenen Namen Mazedonien zu vermeiden, gegen den die griechische Regierung Einwände erhob, weil er ausschließlich eine Region in Nord-Griechenland bezeichne, wurde die Mission Spillover-Überwachungsmission für Skopje genannt.⁷

Mit ihrer relativ kleinen Besatzung von sechs bis acht Personen arbeitet die Mission auf zwei Ebenen: auf einer formalen, offiziellen Ebene mit häufigen

⁶ Vgl. CSCE, Secretariat, CSCE Spillover Mission to Skopje, in: CSCE Communication No. 282, Prag, 16. September 1992.

⁷ Interview mit General George Blais, Stellvertretender Missionsleiter der OSZE-Spillover Mission für Skopje, am 4. Mai 1995 in Skopje. Siehe außerdem: Blais, Experiences with CSCE Monitoring in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: Jürgen Altmann *et al.* (Hrsg.), *Verification After the Cold War: Broadening the Process*, Amsterdam 1994, S. 302.

Kontakten zur mazedonischen politischen Elite, zu Partei- und religiösen Führern sowie verschiedenen politischen Organisationen. Die Missionsmitglieder nutzen aber auch inoffizielle Kontakte, z.B. zu Journalisten, Gewerkschaftsfunktionären und der ortsansässigen Bevölkerung, um die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen oder aufkommende Probleme in den Grenzgebieten Mazedoniens zu beobachten, die zu gewaltförmigen Auseinandersetzungen führen könnten. Tatsächlich hängt die OSZE-Mission nicht ausschließlich von Regierungsquellen ab, sondern greift auch auf diese informellen Kanäle zurück, um bei der Frühwarnung und Prävention effektiv handeln zu können.

Als Teil ihrer Beobachtungsverantwortlichkeiten haben sich die Mitglieder der OSZE-Mission im Laufe der Zeit vielen verschiedenen Aufgaben zugewandt, darunter der Lage im Kosovo, allen Vorfällen, die ethnische Beziehungen betreffen, der Auswirkung von Flüchtlingsströmen, Grenzsicherheit und dem Grad politischer und wirtschaftlicher Stabilität im Lande. Ethnische Spannungen nahmen einen großen Teil der Aufmerksamkeit der OSZE-Mission in Anspruch. So untersuchte sie beispielsweise den Tod eines ethnischen Albaners, der bei der Eröffnungszeremonie der albanischen Universität in Tetovo, die von der mazedonischen Regierung als illegal betrachtet wurde, von Polizeikräften getötet worden war. Auch regelmäßige Besuche in Grenzstädten und -dörfern zu Albanien und Serbien machten einen wichtigen Bestandteil der Beobachtung potentieller Bedrohungsquellen des um seine Existenz ringenden Landes aus. Darüber hinaus war die Mission - mit Unterstützung des BDIMR - mit der höchst umstrittenen Volkszählung im Sommer 1994 sowie mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen einige Monate später befaßt. Zur Zeit setzt die Mission die Beobachtung der wachsenden Unruhe im albanischen Teil der Bevölkerung über die Weigerung der Regierung, eine albanischsprachige Universität zuzulassen, sowie anderer Fragen in Zusammenhang mit interethnischen Beziehungen fort.

Das Büro des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten ist ein weiterer entscheidend wichtiger Mechanismus, über den die OSZE ihre Frühwarn- und Präventionsfähigkeiten einsetzt. Das Amt des HKNM wurde auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 aufgrund einer holländischen Initiative ins Leben gerufen und sah vor, daß der HKNM für Frühwarnung und Frühmaßnahmen zuständig sein sollte. Das Mandat des HKNM ließ jedoch offen, wie präventive Diplomatie umgesetzt werden sollte. So blieb es dem ersten Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, überlassen, das Mandat mit Leben zu füllen. Er tat dies durch regelmäßige Erkundungsmissionen in die Republik Mazedonien, wo er mit Regierungsangehörigen und Beamten ebenso zusammentraf wie mit Führern verschiedener ethnischer Gruppen und Parteien, sowie durch seine

Vermittlungsbemühungen in ethnisch bedingten Streitfragen wie z.B. Voraussetzungen für die Staatsangehörigkeit, Fernseh- und Radioprogramme für ethnische Albaner und andere ethnische Gruppen, die Repräsentanz von Albanern in bestimmten Berufen sowie Bildungs- und Sprachangelegenheiten. Zwischen 1993 und 1995 - einer äußerst schwierigen Phase für Mazedonien - kam van der Stoel zu elf Erkundungsmissionen nach Mazedonien. Er besuchte Skopje und weitere Städte im Westen Mazedoniens, wo der größte Teil der albanischen Bevölkerung lebt. Im Anschluß an die jeweiligen Besuche gab er Empfehlungen an die mazedonische Regierung, die dazu dienen sollten, die interethnischen Beziehungen positiv zu beeinflussen.

Im einzelnen hat sich Botschafter van der Stoel bei einer Reihe von Streitpunkten in Sprach- und Bildungsfragen als Vermittler um Lösungen bemüht. Hier ist z.B. die Kontroverse um die Universität in Tetovo zu nennen, die die Albaner als äußerst wichtig für den Erhalt ihrer kulturellen Identität betrachten. Van der Stoel hat mehrfach die Motive der Regierung, eine albanischsprachige Universität abzulehnen, in Frage gestellt und mehrere alternative Lösungen vorgeschlagen, von denen er glaubte, daß sie die Spannungen mindern könnten, z.B. die Einrichtung einer dreisprachigen (Englisch, Mazedonisch, Albanisch) Hochschule für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft.

Im März 1997 hatte sich der HKNM der OSZE mit diversen innenpolitischen und regionalen Krisen auseinanderzusetzen. Diese waren durch Studentenproteste gegen die Entscheidung der Regierung, Albanisch als Unterrichtssprache am Pädagogischen Institut in Skopje zuzulassen, sowie durch verfassungswidrige Maßnahmen einiger albanischer Bürgermeister zur Kompetenzausweitung von Gemeinden, in denen ethnische Albaner die Mehrheit bilden, und die Unruhen in Albanien ausgelöst worden. Die Studentenproteste sind inzwischen verebbt; interethnische Spannungen bestehen jedoch fort, da einige albanische Parteiführer, die Parteien vertreten, die nicht an der Regierungskoalition beteiligt sind, darauf bestehen, daß die Tetovo-Universität legalisiert wird und daß das Selbstverwaltungsrecht großzügiger ausgelegt werden müsse.

Schlußfolgerungen

Mazedonien ist nicht nur stolz darauf, der OSZE und anderen europäischen Institutionen anzugehören. Es beteiligt sich auch aktiv an der Suche nach einem umfassenderen politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Konzept für den südlichen Balkan. Mazedoniens OSZE-Delegation in Wien hat den Vorschlag gemacht, die Spillover-Mission für Skopje in eine OSZE-

Mission für den südlichen Balkan umzuwandeln. Das Ziel dieser Initiative ist, daß eine solche Mission die Bemühungen um Wirtschaftskooperation, regionale Sicherheit und Minderheitenfragen zwischen mehreren Balkanstaaten koordinieren könnte. Bislang hat die mazedonische Initiative allerdings nicht viel Unterstützung von den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten aus der Region erfahren.

Während die öffentliche Meinung beginnt, die Berechtigung für eine weitere Verlängerung des Mandats der Spillover-Mission über den 30. Juni 1997 hinaus in Frage zu stellen, jetzt, da der Bosnien-Krieg beendet ist und erhebliche Verbesserungen in den Beziehungen Mazedoniens zu seinen Nachbarn eingetreten sind, herrscht in der politischen Führung des Landes Konsens, daß die OSZE-Mission vorerst noch bleiben soll. Dafür gibt es diverse Gründe, darunter die Unruhen und Gewalt in Albanien, die fortgesetzten Spannungen über nicht erfüllte Forderungen der ethnischen Albaner und deren Frustrationen über die nur langsam vorankommenden Fortschritte⁸ sowie Besorgnisse über das Ergebnis einer Untersuchung bezüglich eines "Pyramidensystems" ähnlich dem, das die politische Krise in Albanien ausgelöst hatte.

Es überrascht jedoch nicht, daß die OSZE-Spillover-Mission seit 1996 aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen in der Region eine Neu-Definition ihres Mandats vornimmt. Im Laufe des letzten Jahres setzte die Mission den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit verstärkt darauf, den Aufbau einer zivilen Bürgergesellschaft und demokratischer Institutionen mit speziellen Projekten zu unterstützen. Vieles davon bleibt jedoch schon wegen Finanzknappheit begrenzt.

Obwohl Mazedonien sich vielen Hindernissen gegenüber sah, bis es OSZE-Teilnehmerstaat werden konnte, was an der Politik der griechischen Regierung gegenüber dem erst seit kurzem unabhängigen Land lag, hat es sich zu einem der erfolgreichsten Beispiele präventiver Diplomatie durch die OSZE entwickelt. In Mazedonien arbeiten darüber hinaus OSZE und Vereinte Nationen erstmals koordiniert zusammen. Dies geschah in erster Linie durch umfassenden Informationsaustausch und regelmäßige Treffen der jeweiligen Missionsleiter. Bislang hat der Fall Mazedonien gezeigt, daß Konfliktverhütung funktionieren kann, wenn präventive Maßnahmen früh genug und mit Unterstützung eines Netzwerkes regionaler und internationaler Institutionen eingesetzt werden.

⁸ Vgl. hier z.B. eine Stellungnahme von Arbën Xhaferi, in: Mike O'Connor, Albanians are Restless in a Neighboring Land, in: New York Times vom 20. März 1997, S. A6.

Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien

Jugoslawien war eines der Gründungsländer des KSZE-Prozesses und bis zum Beginn der neunziger Jahre einer seiner aktivsten Teilnehmerstaaten. Als Mitglied der Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen (N+N) Staaten war Jugoslawien treibende Kraft vieler Initiativen zur Überwindung der Kontroversen zwischen NATO und WVO. Belgrad war Gastgeber des KSZE-Folgetreffens von 1977/78 und beteiligte sich während der achtziger Jahre aktiv an ihrer endgültigen Festigung. Die Jugoslawien-Krise war daher eine gewaltige Herausforderung für die KSZE, gleichzeitig aber auch die erste Möglichkeit, ihre Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und zum Konfliktmanagement unter Beweis zu stellen. Die KSZE erlitt jedoch ihre größten Niederlagen in der Anfangsphase ihres Engagements in Jugoslawien, was all diejenigen schwer enttäuschte, die erwarteten, daß die KSZE nach dem Zusammenbruch des bipolaren Systems tatsächlich die Verantwortung für alle Sicherheitsfragen in Europa übernehmen würde. Im Juli 1992 wurde Jugoslawien als erstes Land in ihrer Geschichte von allen Aktivitäten der KSZE suspendiert. Im Laufe ihres weiteren Engagements im früheren Jugoslawien erreichte die KSZE dann jedoch einige ihrer bedeutendsten Ergebnisse im Bereich des Konfliktmanagements. Die KSZE war bei zwei Anlässen im früheren Jugoslawien beteiligt: erstens während der beiden ersten Jahre der Krise (1991/1992), als sie gemeinsam mit der EU vergeblich versuchte, den Krieg zu beenden, und zweitens, als sie in die Implementierung der Friedensübereinkommen von Dayton einbezogen wurde. "Im ersten Fall handelte die OSZE als eigenständiger internationaler politischer Faktor und befaßte sich mit der Substanz der Krise in ihrer Gesamtheit, während sie im zweiten Fall als ausführendes Organ auftrat und Aufgaben übernahm, die ihr von der breiteren internationalen Gemeinschaft übertragen wurden, in deren Namen die Kontaktgruppe (der fünf Großmächte) unter der Führung der USA damit betraut war, die Jugoslawien-Krise beizulegen."¹

¹ Ljubivoje Acimovic, OEBS u posthladnoratovskoj Evropi [Die OSZE in Europa nach dem Kalten Krieg], in: Brana Markovic (Hrsg.), 50 godina Instituta za medunarodnu politiku i privredu [Die 50 Jahre des Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft], Belgrad 1997, S. 4 (eigene Übersetzung).

Die OSZE und die Jugoslawien-Krise

Der Zerfall des früheren Jugoslawien und der bewaffnete Konflikt, der in dieser Region ausbrach, war die schwerste Krise, die Europa nach dem Ende des Kalten Krieges erlebt hatte und die in direktem Zusammenhang mit den zehn Prinzipien der Schlußakte von Helsinki stand und - folglich - auch mit der Entwicklung der KSZE nach dem Kalten Krieg. Nach Auffassung einiger europäischer Wissenschaftler spiegelten die Standpunkte der KSZE gegenüber der Jugoslawien-Krise eine Positionsentwicklung ihrer Teilnehmerstaaten wider: "Vor Kriegsausbruch war die einzige politische Botschaft, die von den europäischen und nordamerikanischen Regierungen in Richtung Slowenien und Kroatien ausgesandt wurde, der Appell, die Einheit zu wahren und den Dialog zwischen den Republiken aufrechtzuerhalten, sowie die Ablehnung jeglicher Anerkennung einseitiger Sezessionen. Diese Botschaft kann möglicherweise eher mit dem Willen erklärt werden, eine weitere Desintegration der Sowjetunion zu verhindern, als mit einem tatsächlichen Interesse am Erhalt der Jugoslawischen Föderation selbst."² Ende 1991 und Anfang 1992 bewogen die Ausweitung von Krieg und Gewalt im früheren Jugoslawien sowie der Wandel, der sich in der politischen Situation in Europa vollzogen hatte, die KSZE-Teilnehmerstaaten dann, ihre ursprüngliche Unterstützung für die Einheit Jugoslawiens aufzugeben und sich auf die Seite der abtrünnigen Republiken zu stellen: "Die politische Haltung der KSZE mußte so schnell wie möglich der neuen Situation, die durch den Krieg entstanden war, angepaßt werden, insbesondere als klar wurde, daß die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki nicht ausreichten, um den Konflikten, die nach dem Kalten Krieg aufbrachen und auf nationalistischen Streitfragen beruhten, zu begegnen."³ Unter den Prinzipien, für die die Jugoslawien-Krise ein Prüfstein war, sind insbesondere zu nennen: Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, Gewaltverzicht und Selbstbestimmungsrecht sowie die Prinzipien der Achtung der Menschenrechte und die menschliche Dimension insgesamt.⁴

² Eric Remacle, CSCE and Conflict Prevention: The Yugoslav Case, paper presented at the Second European Peace Research Congress, Budapest, 12-14 November 1993, S. 4 (eigene Übersetzung).

³ Ebenda, S. 5 (eigene Übersetzung).

⁴ Siehe hierzu: Ljubivoje Acimovic, KEBS i jugoslovenska kriza (Die KSZE und die Krise in Jugoslawien), in: Milan Sahovi c (Hrsg.), Medunarodno prvo i jugoslovenska kriza (Völkerrecht und die Krise in Jugoslawien), Belgrad 1996, S. 128-132.

Unverletzlichkeit der Grenzen

Alle am Jugoslawien-Konflikt beteiligten Parteien beriefen sich auf dieses Prinzip der Helsinki-Schlußakte. Die jugoslawische Regierung vertrat den Standpunkt - und tut dies immer noch -, daß das Prinzip der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen durch die einseitige und gewaltsame Sezession von Slowenien und Kroatien, gefolgt durch die Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens, verletzt worden ist. Die Verantwortung für diese Verletzung ebenso wie für die Verletzung der territorialen Integrität Jugoslawiens wurde aber nicht nur den secessionistischen Republiken angelastet,⁵ sondern auch denjenigen Staaten, die diese Handlungen, die eine Verletzung der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) darstellten, unterstützt und die neugebildeten Staaten vorzeitig anerkannt haben. Die Regierungen dieser neuen Staaten behaupten ihrerseits, daß das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen durch die Intervention der Jugoslawischen Volksarmee gebrochen wurde und geben Serbien, d.h. der Bundesrepublik Jugoslawien, die Schuld daran. Eine besonders umstrittene Frage war, ob das fragliche Prinzip der Schlußakte den Schutz der Außengrenzen (internationale Grenzen) eines Staates oder den seiner inneren Grenzen (Republiksgrenzen) betrifft. Während alle internationalen Grenzen Jugoslawiens durch einschlägige internationale Verträge geregelt wurden, beginnend mit dem Berliner Kongreß⁶ und den Abkommen von Ossimo,⁷ wurden die Grenzen zwischen den jugoslawischen Republiken und autonomen Provinzen von der Kommunistischen Partei Jugoslawiens nach dem Zweiten Weltkrieg willkürlich festgelegt. Obwohl die KSZE/OSZE in vielen ihrer Dokumente über die Jugoslawien-Krise dieses Prinzip erwähnt, schwankten die Standpunkte und spiegelten eher die neue politische Realität Europas nach dem Zerfall Jugoslawiens, der Tschechoslowakei und der UdSSR wider, als das Prinzip der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen zu bestätigen.

⁵ Zu diesem Punkt vgl.: Assessments and Positions of the SFRY Presidency Concerning the Proclamation of the Independence of the Republics of Croatia and Slovenia, in: Review of International Affairs 995-7/1991, S. 12-13.

⁶ Serbien und Montenegro waren die beiden ersten jugoslawischen Staaten, die 1878 auf dem Berliner Kongreß international anerkannt wurden.

⁷ Die Mitte der siebziger Jahre in Ossimo zwischen Italien und Jugoslawien geschlossenen Abkommen lösten den jugoslawisch-italienischen Grenzstreit, der seit dem Zweiten Weltkrieg offengeblieben war. In jugoslawischen politischen Kreisen wurden diese Abkommen damals als erstes Ergebnis des neuen "Helsinki-Geistes" in Europa gesehen.

Territoriale Integrität

Aus dem oben Gesagten kann geschlossen werden, daß während der Jugoslawien-Krise ein enger Bezug zwischen der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem Prinzip der territorialen Integrität sowie dem der Enthaltung von Gewaltanwendung bestand. Der Umstand, daß in der Anfangsphase der Jugoslawien-Krise häufiger auf das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen Bezug genommen wurde, während dies im Verlauf der Zeit weniger oft geschah und sich das Schwergewicht auf das Prinzip der territorialen Integrität und das des Gewaltverzichts verlagerte, ist jedoch bemerkenswert. Obwohl es zweifellos im Laufe der bewaffneten Auseinandersetzungen zu Verletzungen dieser Prinzipien gekommen ist, war die Frage der Verantwortung dafür sowohl der einheimischen als auch der internationalen Akteure in der Krise Gegenstand kontroverser Interpretationen unter jugoslawischen Wissenschaftlern. Es gibt in diesem Fall auch die Auffassung, daß die KSZE in den früheren Dokumenten (auf dem Ministerratstreffen in Berlin im Juni 1991) für die territoriale Integrität Jugoslawiens eingetreten sei, daß sich dies aber später (insbesondere während des Krieges in Bosnien-Herzegowina) zugunsten der territorialen Integrität der jugoslawischen Republiken geändert habe. Ungeachtet der bestehenden Differenzen in diesem Punkt herrscht in jugoslawischen Wissenschaftskreisen die Meinung vor, daß die KSZE im Verlauf der Krise eine einseitige Position eingenommen und es verabsäumt hat, Kroatiens Intervention im Krieg in Bosnien-Herzegowina und in der Krajina zu verurteilen.

Gewaltverzicht

Es ist eine unbestreitbare Tatsache, daß alle Kriegsparteien massiv Zuflucht zur Gewalt genommen haben und daß die KSZE vom Beginn der Krise an zum Prinzip des Gewaltverzichts stand und es hochgehalten hat und davon auch bis zur Unterzeichnung der Friedensübereinkommen nicht abgewichen ist. Dennoch wird auch in diesem Fall in jugoslawischen Kreisen auf eine gewisse Asymmetrie der KSZE/OSZE-Position gegenüber Jugoslawien einerseits und Kroatien andererseits und ihrer Haltung zum Krieg in Bosnien verwiesen. Darüber hinaus wird in verschiedenen KSZE-Dokumenten Gewaltanwendung als Aggression bezeichnet, obwohl die VN-Charta (Kapitel VII) sehr präzise drei Fälle benennt, in denen eine Intervention des Sicherheitsrates zulässig ist, nämlich: Bedrohung des Friedens, Friedensbruch und Aggression. In seinen Resolutionen zum Krieg in Bosnien-Herzegowina hat der Sicherheitsrat niemals das Wort "Aggression" verwandt, und diese Tatsache ist der Grund dafür, daß einige

jugoslawische Wissenschaftler den Schluß ziehen: "Die KSZE fühlt sich formal nicht verpflichtet, die Richtlinien der VN streng einzuhalten, und hält es für opportun, die Terminologie der übergeordneten politischen und rechtlichen Instanz freier zu interpretieren, ungeachtet der Einschränkungen, die der VN-Sicherheitsrat in seinen Verhandlungen gegenüber diesen belastenden Handlungen vorgenommen hat."⁸

Das Selbstbestimmungsrecht

Verglichen mit dem Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem eng damit verbundenen Prinzip der territorialen Integrität sowie des Gewaltverzichts, auf die sich die KSZE-Gremien und ebenfalls häufig die Konfliktparteien im früheren Jugoslawien bezogen haben, beriefen sich ausschließlich die Konfliktparteien auf das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts, während es in den KSZE-Dokumenten zur Jugoslawien-Krise nicht erwähnt wird. Die abtrünnigen Republiken begründeten die Rechtmäßigkeit ihres Vorgehens mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und insbesondere mit dem Recht auf Sezession. Dieses Prinzip wurde gleichermaßen erklärt, um das Ziel der Vereinigung aller Angehörigen einer Nation in einem einzigen Staat zu erreichen; die einseitigen Sezessionsakte aber, die auf derselben Berufungsgrundlage durchgeführt wurden, liefen ihm zuwider, da sie in massiver Weise zu bewaffneter Gewalt griffen, um dieses Recht zu verteidigen. Nach der Bewertung jugoslawischer Wissenschaftler⁹ wurde dieses Prinzip entgegen dem Geist der Schlußakte von Helsinki und der gegenwärtigen Entwicklung des Völkerrechts, das nicht nur am Recht zur äußeren (Sezession), sondern auch an dem zur inneren Selbstbestimmung (verschiedene föderale Systeme, Autonomie etc.) festhält, in willkürlicher Weise ausgenutzt. Man kommt hier nicht an der Frage vorbei, welchen Wert die unmittelbare Anerkennung der jugoslawischen Republiken durch den Westen hatte. Ungeachtet der unzweifelhaften Tatsache, daß es im Ermessen jedes souveränen Staates liegt, Staaten oder Regierungen anzuerkennen oder nicht, hat die vorzeitige Anerkennung der früheren jugoslawischen Republiken ganz entschieden nicht zur Befriedung der Konflikte in Slowenien und Kroatien geführt, sondern war einer der Faktoren, die zum Ausbruch des Krieges in Bosnien-Herzegowina im Frühjahr 1992 beitrugen.

⁸ Acimovic, a.a.O. (Anm. 1), S. 138.

⁹ Vgl. ebenda, S. 139. E. Remacle bemerkt, daß sich diese Entwicklung "parallel zur Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber dem Konflikt vollzog, insbesondere nach der Kehrtwendung der USA in bezug auf die Anerkennung Sloweniens, Kroatiens und Bosniens". Remacle, a.a.O. (Anm. 2), S. 8.

Im Verlauf der Jugoslawien-Krise hat sich die OSZE in einem weiten Feld von Menschenrechtsfragen engagiert, in erster Linie solchen des humanitären Völkerrechts und des Schutzes nationaler Minderheiten. Die KSZE brachte in der Tat als erste im Zusammenhang mit der Jugoslawien-Krise die Frage nach der Verantwortlichkeit in Fällen der Verletzung von Normen des humanitären Völkerrechts auf, indem sie es als ein Problem der Verletzung des Völkerrechts darstellte - in erster Linie in bezug auf interne bewaffnete Konflikte und dann insbesondere im Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht. Sie bestand auf seiner Einhaltung und auf der individuellen Verantwortung derjenigen, die dagegen verstoßen. Wenn es um den Schutz nationaler Minderheiten geht, weisen jugoslawische Autoren häufig darauf hin, daß Jugoslawien auf der Helsinki-Konferenz (1975) beinahe damit Schiffbruch erlitten hätte, diese Frage auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen, daß es aber auch das erste Land war, auf dessen Gebiet die KSZE 1992 eine Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina einrichtete, deren Arbeit jedoch eingestellt wurde, als die jugoslawische Regierung 1993 deren Mandat infolge der Suspendierung von Jugoslawiens KSZE-Teilnahme beendete. Insgesamt gesehen, lassen sich die KSZE/OSZE-Aktivitäten in der Jugoslawien-Krise in Phasen der politischen Vermittlung, der Implementierung von VN-Embargos, präventiver Diplomatie, der Anerkennung früherer jugoslawischer Republiken und der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton einteilen.

- In der ersten Phase versuchte die KSZE, zwischen Slowenien und Kroatien auf der einen und der jugoslawischen Föderationsregierung auf der anderen Seite zu vermitteln, indem sie den kurz zuvor angenommenen Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen anwandte. Die KSZE war jedoch schon sehr früh gezwungen, diese Tätigkeit aufzugeben und ihre Rolle als Vermittlerin der EG zu übertragen, die im Lichte der anstehenden Maastricht-Konferenz unbedingt sichtbare Erfolge ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorweisen wollte.
- Anfang September 1991, gerade zwei Wochen vor Beginn der VN-Generalversammlung, beschloß die KSZE, ein Waffenembargo über das frühere Jugoslawien zu verhängen, und wies ihr Wiener Konfliktverhütungszentrum an, Daten zu sammeln und sie den Teilnehmerstaaten zugänglich zu machen. Etwas später, im August 1992, betraute die Londoner Konferenz die EG und die KSZE mit der Koordinierung der nötigen praktischen Unterstützung der Nachbarstaaten bei der Umsetzung der Sanktionen. In beiden Fällen war die Rolle der KSZE eher symbolischer denn tatsächlicher Natur.

- Ende 1991 und Anfang 1992 entsandte die KSZE eine Reihe von Missionen ins frühere Jugoslawien, einerseits um die Anerkennung der früheren jugoslawischen Republiken vorzubereiten, andererseits um eine Ausweitung des Konflikts zu verhindern. Eine weitere Mission wurde Mitte 1992 im Rahmen des Mechanismus in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten nach Belgrad und in den Kosovo entsandt. Der AHB ging noch einen Schritt weiter mit seinem Beschluß, eine Ständige Mission in den drei Regionen Serbiens einzurichten, als "Beitrag zur Förderung von Frieden, zur Verhütung von Gewalt und zur Wiederherstellung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten".¹⁰ Eine besondere Spillover-Mission, die die Entwicklungen an dessen Nordgrenze beobachten sollte, wurde im selben Jahr in Mazedonien eingesetzt.
- Die KSZE traf ihre Beschlüsse über die Beteiligung der früheren jugoslawischen Republiken an ihrer Arbeit erst, nachdem bereits die EG, die Vereinigten Staaten und die Vereinten Nationen ähnliche Entscheidungen gefällt hatten. Slowenien und Kroatien wurden im Januar als Beobachter zugelassen und im Februar 1992 als Teilnehmerstaaten aufgenommen, während Bosnien-Herzegowina im April des Jahres Teilnehmerstaat wurde. Alle drei Beschlüsse wurden nach dem "Konsens-minus-eins"-Mechanismus gefaßt, ohne Zustimmung der jugoslawischen Delegation. Wegen der griechischen Vorbehalte wurde Mazedonien erst im April des folgenden Jahres aufgenommen.
- Nach dem Dayton-Abkommen wurden der OSZE zwei grundlegende Aufgaben übertragen: die Organisation von Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen und Rüstungskontrolle (-begrenzung) in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Jugoslawien sowie die Organisation von Wahlen in Bosnien-Herzegowina. Beide Aufgaben (mit Ausnahme der Kommunalwahlen in Bosnien) wurden noch vor Ende 1996 erfolgreich abgeschlossen.

Die Stellung der Bundesrepublik Jugoslawien in der OSZE

Die Phase der Institutionalisierung der KSZE und ihrer Transformation zur OSZE, die mit der Charta von Paris für ein neues Europa begann und mit dem Budapester Gipfeltreffen 1994 im wesentlichen abgeschlossen war, fiel

¹⁰ Thirteenth CSO Meeting, Helsinki, 29 June - 7 July 1992, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 952 (in englischer Sprache).

mit der Krise und den bewaffneten Konflikten im früheren Jugoslawien zusammen. Die Erfahrungen während der Jugoslawien-Krise, mit dem Zerfall der Sowjetunion und den Umbrüchen in Osteuropa beeinflussten die Richtung der Wandlung der KSZE, ihre heutigen Aufgaben und ihren institutionellen Rahmen. Nach Auffassung jugoslawischer Autoren hat sich die KSZE/OSZE in dieser Zeit so stark gewandelt, daß die Wiederezulassung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) eher der Aufnahme in neue und unbekanntere Strukturen als der Rückkehr in eine vertraute Umgebung gleichen wird.¹¹ Die vorherrschende Meinung ist, daß es sich bei der OSZE um - sowohl inhaltlich als auch der Form nach - eine völlig neue regionale Organisation in Europa handelt, die sich stark von der früheren Helsinki-KSZE unterscheidet, in deren Rahmen und unter deren Schirm noch der Pariser Gipfel von 1990 abgehalten wurde. Darüber hinaus sucht die OSZE noch immer, ihre Identität zu finden, ihren Platz und ihre Rolle in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen. Drittens ist die OSZE im wesentlichen ein Produkt des Westens, denn sie spiegelt dessen Ansichten wider und sichert seine Interessen - und dementsprechend die Interessen aller anderen Teilnehmerstaaten - an Sicherheit und Zusammenarbeit.¹² Diese drei Komplexe sind nicht nur für eine Bewertung der gegenwärtigen Entwicklung der OSZE und ihrer Aktivitäten wichtig, sondern auch, um ihre weitere Entwicklung und ihre Rolle in den europäischen Beziehungen in den kommenden Jahren vorherzusehen.

Der Beschluß, Jugoslawien von der Arbeit der KSZE zu suspendieren, wurde vom Ausschuß Hoher Beamter am 8. Juli 1992 unter Bezugnahme auf seine Erklärungen vom 12. und 20. Mai desselben Jahres gefaßt. Diese verurteilten "die Führung in Belgrad und die Jugoslawische Volksarmee" für ihre "Aggression gegen Bosnien-Herzegowina". Beide Erklärungen wurden auf der Grundlage des "Konsens-minus-eins"-Prinzips abgegeben, d.h. ohne Beteiligung der jugoslawischen Vertreter. Eine Suspendierung war in keinem der OSZE-Dokumente vorgesehen. Daher wurde diese Entscheidung von der Grundsatzposition aus, daß es angemessen für die OSZE wäre, alle ihre Teilnehmerstaaten zusammenzubringen und sie in ihren Bemühungen zu unterstützen, die einzelnen regionalen Krisen beizulegen, als rechtlich und politisch unbegründet kritisiert. Neben der jugoslawischen Regierung¹³ nehmen auch bestimmte europäische Diplomaten und Sicherheitsexperten den gleichen Standpunkt ein. Das Machtgleichgewicht innerhalb der OSZE,

¹¹ Vgl. Oskar Kovac/Branco Milinkovic/Predrag Simic, Komponente evropske orijentacije Jugoslavije [Elemente der Europa-Orientierung Jugoslawiens], Belgrad 1997 (hektogr. Manuskript).

¹² Siehe dazu: Acimovic, a.a.O. (Anm. 1).

¹³ Vgl. Stellungnahme des jugoslawischen Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten vom 8. Juli 1992, Absatz 3.

die Fortdauer des Krieges in Bosnien-Herzegowina und der ungelöste Status der Bundesrepublik Jugoslawien in den Vereinten Nationen führten automatisch zu einer Verlängerung der Aussetzung ihrer Teilnahme, ungeachtet eines von der Regierung der BRJ am 28. Oktober 1992 unterzeichneten Memorandum of Agreement, das die Arbeit der OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina regelt. Das Mandat der Mission wurde zwar noch einmal verlängert, aber angesichts der Tatsache, daß die Suspendierung der BRJ nicht aufgehoben worden war, widerrief die jugoslawische Regierung das Mandat der Mission. Da die VN und die OSZE sich im Mai 1993 über Zusammenarbeit und Koordination geeinigt haben, könnte ein Beschluß über die Wiedenzulassung der BRJ zu den VN und zur OSZE möglicherweise koordiniert werden. Ob dies eine Rückkehr wird, was die Anerkennung des Fortbestehens der juristischen Person BRJ bedeuten würde, oder die Zulassung als neuer Teilnehmerstaat, was die vier anderen früheren jugoslawischen Republiken propagieren, ist noch fraglich. In diesem Zusammenhang wird in politischen Kreisen Jugoslawiens die Ansicht lanciert, daß die Rückkehr der BRJ in die OSZE und ihre Aktivitäten in den Organen von jedem Vollmitglied leicht blockiert werden könnte, darunter den früheren jugoslawischen Republiken und Albanien, die ein Interesse daran haben könnten.

Da die Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina die erste OSZE-Mission dieser Art war, kann die BRJ als der erste OSZE-Staat angesehen werden, der eine solche Mission zuließ, und ebenso als der erste, der sie wieder abbrach. Von damals bis heute sind zehn weitere Missionen von der OSZE eingerichtet worden, die jüngste davon ist diejenige in Kroatien vom April 1996. Was die jugoslawische Haltung gegenüber der Zukunft der Mission (Kosovo, Sandschak, Vojvodina) angeht, so sind die Meinungen jugoslawischer Experten geteilt. Einige sind der Auffassung, daß eine Erneuerung des Mandats der Mission nicht in Frage kommt, solange der Status der BRJ nicht normalisiert wird. Andere wiederum vertreten die Meinung, daß angesichts des Umstandes, daß inzwischen so viele andere OSZE-Staaten solche OSZE-Langzeitmissionen akzeptiert haben, die BRJ nicht auf der Ablehnung von etwas beharren sollte, was inzwischen zu einer effektiven Praxis geworden ist. Darüber hinaus, so wird hinzugefügt, "war die Einladung an die OSZE, eine Mission zur Untersuchung der Entwicklungen im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen in Serbien (Dezember 1996) zu entsenden, ein weitaus mutigerer und entschlossenerer Schritt in Richtung auf Anerkennung der Werte, Prinzipien und Autorität der OSZE, als es die Wiedereinsetzung

der Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina hätte sein können".¹⁴

Das Mandat der OSZE-Mission in Kroatien ist viel breiter angelegt. Sie soll Behörden, Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen beim Menschenrechtsschutz und dem Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung leisten und ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. Man erwartet, daß die Mission im Interesse der Förderung der Aussöhnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards die volle Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Rat und Tat unterstützen und die ordnungsgemäße Funktion und Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen wird.

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon gaben die Teilnehmerstaaten ihrer Erwartung Ausdruck, daß die OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina bald in der Lage sein würde, ihre Arbeit wieder aufzunehmen, und stimmten der Ansicht zu, daß weitere Formen des OSZE-Engagements in der BRJ ebenfalls wünschenswert wären. Die Rückkehr der BRJ in die OSZE ist eine der Voraussetzungen für die europäische Integration des Landes. Erst nach der Regelung ihres Status in der OSZE können ihre Beziehungen zu anderen europäischen Organisationen wie Europarat, Europäische Union oder Partnerschaft für den Frieden geregelt werden. Zusammen mit der Klärung der Statusfrage in den VN wird die Teilnahme an der OSZE der BRJ Möglichkeiten des Zugangs zu internationalen Finanzinstitutionen und ausländischem Kapital eröffnen. Die Beteiligung an der Arbeit der OSZE-Organe wird von selbst neue Aufgaben für die jugoslawische Diplomatie schaffen und den Spielraum für die Realisierung bestimmter Ziele und für eigene außenpolitische Initiativen entsprechend vergrößern. Möglichkeiten dazu gibt es in allen Bereichen der OSZE-Aktivitäten, besondere Aufmerksamkeit muß jedoch solchen Gebieten wie der regionalen Rüstungskontrolle, der Konfliktvorbeugung und Fragen der nationalen Minderheiten gewidmet werden. Regionale Rüstungskontrolle ist ein außerordentlich wichtiger Bereich für die BRJ. Es ist vor allem ein Themenkomplex des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina,¹⁵ dessen Mitunterzeichner die BRJ ist. Mit dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen wird Rüstungskontrolle zu einer Angelegenheit von höchster Wichtigkeit für die regionale Stabilisierung und auch für die Sicherheit der BRJ, wie auch für das gesamte frühere Jugoslawien. Schließlich ist im Lichte der gegenwärtigen Entwicklungen in der europäischen Sicherheitslandschaft (GASP, NATO-Osterweiterung) Rüstungskontrolle gerade für diejenigen Staaten von besonderem Interesse, die kei-

¹⁴ Kovac/Milinkovic/Simic, a.a.O. (Anm. 11), S. 30.

¹⁵ Vgl. Annex 1-B, Übereinkommen über regionale Stabilisierung.

nem Militärbündnis (NATO, WEU) angehören, z.B. die BRJ.

Bei der Implementierung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina wurde der OSZE eine zentrale Rolle für die regionale Stabilität eingeräumt.¹⁶ Der allgemeine Rahmen und das Instrument, auf dem diese Verhandlungen beruhen, ist das OSZE-Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, das 1992 in Wien angenommen wurde und Maßnahmen zum militärischen Datenaustausch, einen Konsultationsmechanismus in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, die Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten, Besuche militärischer Einrichtungen etc. enthält. Das Friedensabkommen für Bosnien-Herzegowina selbst sieht Vertrauens- und Sicherheitsbildung auf drei Ebenen vor. Die erste ist die Regelung der Beziehungen innerhalb Bosnien-Herzegowinas (Beziehungen zwischen der Serbischen Republik und der Muslimisch-Kroatischen Föderation). Die zweite betrifft die Beziehungen zwischen der BRJ, Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Die dritte sieht "die Herstellung eines regionalen Gleichgewichts in und um das frühere Jugoslawien" vor. Die Verantwortung für diese Aktivitäten wurden dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE übertragen, der die Verhandlungen innerhalb des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation koordinieren soll. Die Verhandlungen auf den beiden ersten Ebenen sind bereits im Friedensabkommen mit einem Zeitplan versehen worden und haben inzwischen bereits Ergebnisse erbracht; die Verhandlungen auf der dritten Ebene haben noch nicht begonnen. Der OSZE-Gipfel in Lissabon betonte die Bedeutung der Verhandlungen auf den beiden erstgenannten Ebenen und deutete an, daß verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um die Verhandlungen auf der dritten Ebene in Gang zu bringen. Die Tatsache, daß die BRJ ein unverzichtbarer Teil dieser Verhandlungsrunde ist, in die auch die benachbarten OSZE-Staaten einbezogen werden sollen, ist ein weiteres Argument für die OSZE-Gremien, die jugoslawischen Vertreter wieder in die Arbeit der OSZE einzubeziehen, in diesem Zusammenhang insbesondere in das Forum für Sicherheitskooperation. Die Einbindung in die OSZE würde es den jugoslawischen Vertretern ermöglichen, die Einhaltung der OSZE-Standards sich selbst gegenüber von allen Teilnehmerstaaten zu verlangen. Dies ist besonders wichtig bei Nachbarstaaten und solchen, in denen nationale Minderheiten serbischer und montenegrinischer Abstammung leben. Die bestehenden OSZE-Mechanismen der menschlichen Dimension können zu diesem Zweck angewendet

¹⁶ Zwei weitere Aufgaben der OSZE bei der Implementierung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina sind die Organisation von Wahlen und der Schutz der Menschenrechte (Einsetzung eines Ombudsmannes).

werden - von diplomatischen Konsultationen bis zu Forderungen nach der Einrichtung besonderer Experten- und Berichterstattemissionen, wie sich dies z.B. an der Mission von Felipe Gonzalez in Serbien Ende 1996 zeigte. Andererseits würde die Rückkehr der BRJ in die OSZE, die Schirmherrschaft der OSZE über die Initiative für subregionale Kooperation in Südosteuropa möglich machen, was von erheblicher Bedeutung für eine schnellere und effektivere Stabilisierung des Balkans wäre. Für die Bundesrepublik Jugoslawien könnte die regionale Kooperation ein Wiederaufleben unterbrochener sozialer und anderer Bindungen zu den früheren jugoslawischen Republiken bedeuten und so eventuell die Lösung des Flüchtlingsproblems, des Problems der Familienzusammenführung, des Problems von Eigentumsrechten usw. ermöglichen. Sie wäre schon deshalb ein wichtiger Schritt zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung, weil sie einige der größten Probleme zwischen der BRJ und denjenigen Republiken ausräumen könnte, die heute immer noch die Hauptquelle der Bedrohung der Sicherheit sind. Die Errichtung einer regionalen *Sicherheitsgemeinschaft* im Rahmen der OSZE oder der "Partnerschaft für den Frieden" könnte der nächste logische Schritt zur Stabilisierung der Region sein. Es ist mehr als wahrscheinlich, daß sich die BRJ bald selbst mit diesen Fragen befassen muß, die momentan kein Thema irgendeiner politischen Debatte sind. In einem solchen Rahmen könnte ein politischer Dialog über offene Fragen wie z.B. ethnische und territoriale Streitigkeiten geführt werden, ähnlich dem Beispiel der westeuropäischen Staaten Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre, als sie die Europäischen Gemeinschaften schufen. Eines der kompliziertesten Probleme dieser Art auf dem Balkan - der ethnische Streit zwischen Serben und Albanern in Kosovo-Metohia - könnte in diesem Zusammenhang auf eine ähnliche Art beigelegt werden, wie Österreich und Italien das Südtirol-Problem gelöst haben.

Rumänien und die OSZE

Die Wurzeln des KSZE-Prozesses

Für ein mitteleuropäisches Land wie Rumänien, das nach dem Zweiten Weltkrieg im Einflußbereich der kommunistischen Sowjetunion lag und seinen angestammten Platz in der Familie der freien und demokratischen Staaten Europas erst ein halbes Jahrhundert später wieder einnehmen konnte, war die KSZE/OSZE stets ein einzigartiges gesamteuropäisches Forum für den politischen Dialog und ein unverzichtbarer Rahmen, in dem alle Teilnehmerstaaten wichtige sicherheitspolitische Fragen diskutieren konnten.

Rumäniens aktive Rolle in diesem Prozeß geht weit zurück. Historisch gesehen, begannen die Bemühungen, eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu organisieren, einige Jahre, bevor die erste KSZE-Konferenz tatsächlich zusammentrat. Dies war in einer Phase relativer Entspannung in den Ost-West-Beziehungen, als man eine Politik des Ausgleichs zwischen Staaten mit divergierenden Interessen einem die Spaltung noch vertiefenden Kalten Krieg vorzuziehen begann.

Auf der 20. regulären Sitzung der VN-Generalversammlung im Dezember 1965 initiierte Rumänien die Resolution 2129, "Handlungen auf regionaler Ebene, die geeignet sind, die gutnachbarlichen Beziehungen zwischen europäischen Staaten mit unterschiedlichen sozialen und politischen Systemen zu verbessern". Diese Resolution, die damals die Unterstützung von weiteren acht europäischen Staaten - sowohl neutralen und nicht-paktgebundenen als auch NATO- und Warschauer Pakt-Mitgliedern - fand, stellte fest: Die Generalversammlung "begrüßt das wachsende Interesse an der Entwicklung von gutnachbarlichen Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen europäischen Staaten mit unterschiedlichen sozialen und politischen Systemen auf politischem, wirtschaftlichem, technischem, wissenschaftlichem, kulturellem und anderen Gebieten" und "betont die Bedeutung, Kontakte zwischen diesen Staaten aufrechtzuerhalten und auszubauen, mit dem Ziel, eine friedliche Zusammenarbeit zwischen den Völkern des europäischen Kontinents im Hinblick auf die Stärkung von Frieden und Sicherheit in Europa mit allen erdenklichen Mitteln zu entwickeln".

Nur wenige Monate später, am 6. Juli 1966, griffen die Warschauer Pakt-Staaten diese Idee auf und verabschiedeten die Bukarester Erklärung, die die Bedeutung der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zur Diskussion sicherheitsrelevanter Fragen und die Notwendigkeit einer tatsäch-

lichen europäischen Zusammenarbeit auf der Basis der friedlichen Regelung von Streitfällen, Konsultationen und Informationsaustausch über Themen gemeinsamen Interesses betonte. Damit sollte zur Entwicklung des Austauschs auf technischem, wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet beigetragen werden. Nach dieser Erklärung würde eine solche Konferenz dem Aufbau eines Systems kollektiver Sicherheit in Europa dienen und somit ein Ereignis von überragender historischer Bedeutung für den Kontinent darstellen.

Drei Jahre später, im Budapester Appell vom 17. März 1969, stellten dieselben osteuropäischen Staaten nachdrücklich fest, daß bei ihren Kontakten zu anderen europäischen Staaten seit der Bukarester Erklärung keine Regierung eines europäischen Staates die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz abgelehnt hätte und daß es reelle Chancen gäbe, diese Initiative in die Praxis umzusetzen. Mit dem Argument, daß eine solche Konferenz den Interessen aller europäischen Staaten diene und ihnen ermöglichen würde, gemeinsam Mittel und Wege zu finden, die Spaltung Europas in Militärblöcke zu überwinden und die friedliche Kooperation zwischen den europäischen Staaten und Völkern sicherzustellen, richteten die Teilnehmer einen Appell an alle Regierungen, ihre Kräfte zu bündeln und Europa zu einem Kontinent fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen gleichberechtigten Nationen, in einen Hort der globalen Stabilität, des Friedens und der Verständigung zu verwandeln.

Während der dreijährigen Vorbereitungsverhandlungen über die Verfahrensregeln und die Organisation des Helsinki-Gipfels von 1975, die auf Initiative der finnischen Regierung zustandekamen, fungierte Rumänien als treibende Kraft einer größeren Gruppe kleiner und mittlerer neutraler und nicht-paktgebundener Staaten, die nachdrücklich eine demokratische Orientierung des KSZE-Prozesses unterstützten. Damals genoß Rumänien noch erhebliches internationales Ansehen für seine kreative und unabhängige Außenpolitik. Rumäniens herrschende politische Klasse verstand damals unter europäischer Sicherheit ein System klarer und präziser Verpflichtungen, dem sich alle Staaten aus freiem Willen anschließen und das von greifbaren Maßnahmen der Art begleitet sein würde, die allen Staaten das Gefühl geben würden, sicher vor jeglichen Aggressionen zu sein, sich frei nach ihren eigenen Interessen und ihrem eigenen Willen zu entwickeln und auf der Basis der grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts zusammenarbeiten zu können.

Was die Verfahrensfragen betraf, so setzte sich Rumänien für das Rotationsprinzip des Vorsitzes bei Plenarsitzungen und Arbeitsgruppen ein, plädierte für die gleichberechtigte Teilnahme aller Staaten - ohne Ansehen der Zugehörigkeit zu militärischen Bündnissen - an allen Debatten und Verhandlungen und für ein Konferenzsekretariat mit ausschließlich tech-

nischen Aufgaben. Um zu gewährleisten, daß diese Regeln korrekt eingehalten wurden, setzte sich Rumänien dafür ein - und letztlich auch durch -, das Konsensprinzip bei der Beschlußfassung einzuführen.

Was die wesentlichen Inhalte der gesamteuropäischen Konferenz betrifft, orientierte sich Rumänien an dem Konzept, daß jedes europäische Sicherheitssystem, das diesen Namen verdient, auf dem Prinzip der Enthaltung der Androhung oder Anwendung von Gewalt beruhen müsse, und erreichte, daß dieses Prinzip an zweiter Stelle in den Helsinki-Dekalog aufgenommen wurde - gleich nach dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten. Darüber hinaus setzte sich Rumänien für eine breite und präzise Definition dieses Prinzips und des ergänzenden der friedlichen Regelung von Streitfällen ein. Andere Initiativen wie die Annahme vertrauens- und stabilitätsbildender Maßnahmen, die Sicherstellung eines breitgefächerten Programms im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit oder die Ausarbeitung eines Rahmens zur Fortsetzung der Kooperation zwischen den Teilnehmerstaaten wurden ebenfalls in die Schlußakte von Helsinki aufgenommen.

Die Versuche der KSZE, den Kalten Krieg zu überbrücken

Die folgenden anderthalb Jahrzehnte sind durch ein offensichtliches Interesse an den beiden ersten Körben des KSZE-Prozesses, politische und militärische Fragen einerseits und Wirtschaftsfragen andererseits, gekennzeichnet, ferner durch ernsthafte Vorbehalte gegenüber westlichen Vorschlägen im Bereich der menschlichen Dimension. Dies geht aus den rumänischen Initiativen und denen anderer Staaten bei den Folgetreffen hervor - besonders deutlich bei der Wiener Folgekonferenz (1986-1989). Rumänien betrachtete Fragen der menschlichen Dimension aus einer "fundamentalen" Perspektive, d.h. es maß dem Recht auf Leben, Arbeit, Bildung, Wohnung u.ä. besonderen Wert bei und tat die vom Westen so hoch geschätzten bürgerlichen und politischen Rechte als "Nebenaspekte" ab. Rumänien betrieb dadurch eine Obstruktionspolitik gegenüber Themen wie dem Recht der Bürger, sich - allein oder gemeinsam mit anderen - für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einzusetzen, der Freiheit von Gläubigen, Kontakte zu Gleichgesinnten im In- und Ausland zu unterhalten und auszubauen, sowie auch gegenüber der Einrichtung eines Überwachungsmechanismus zur Einhaltung der Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten im Bereich der menschlichen Dimension eingegangen waren.

Mit dem Fall der kommunistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa im Jahre 1989, einschließlich des Ceausescu-Regimes in Rumänien, begann eine neue Ära gesamteuropäischer Kooperation. Das Ende des Kalten Krieges erlaubte es erstmals allen Teilnehmerstaaten gleichermaßen, dasselbe System politischer, wirtschaftlicher, moralischer und kultureller Werte zu teilen und gemeinsame Ziele zu formulieren, die ohne die frühere - durchaus beabsichtigte - Zweideutigkeit auskamen, die die KSZE-Dokumente vor 1989 nur allzu oft kennzeichnete. Rumänien leitete seine neuen Beziehungen zur und innerhalb der KSZE mit der Rücknahme seiner Vorbehalte ein, die es gegen das Schlußdokument des Wiener Folgetreffens von 1989 zum Ausdruck gebracht hatte, und nahm eine offene und kooperative Haltung ein, um sich in das gesamteuropäische Forum zu reintegrieren. Eine neue Außenpolitik definierte seine strategischen Interessen in Richtung auf europäische und euro-atlantische Strukturen, namentlich die OSZE, den Europarat, die Europäische Union, die NATO und die WEU. Dabei ging man von der Annahme aus, daß die neue Sicherheitsarchitektur als ein harmonisches Netz von ineinandergreifenden und sich gegenseitig unterstützenden Beziehungen konzipiert sein sollte. Es war daher selbstverständlich, daß in diesem Netzwerk der OSZE eine besondere Bedeutung zukommt. Dieses europäische Sicherheitskonzept und die der OSZE darin zugedachte Rolle präsentierte Rumänien den anderen Teilnehmerstaaten in einem Dokument mit dem Titel "Die europäische Architektur und die Stärkung der Sicherheit in Europa" anlässlich des ersten Ministerrattreffens in Berlin im Juni 1991.

Seither hat sich Rumänien bemüht, sich an die neuen Entwicklungen innerhalb der KSZE anzupassen und gleichzeitig zu dem Prozeß beizutragen, die Organisation in ein nützliches und effizientes Instrument zur Konfliktverhütung und zum Krisenmanagement umzuwandeln. Darüber hinaus bemüht sich Rumänien um einen kooperativen und umfassenden Zugang zu Fragen der europäischen Sicherheit. Unter diesem Leitmotiv wurden verschiedene Vorschläge zur Bewältigung der immer zahlreicheren und komplexeren Risiken und Herausforderungen, denen sich Europa heute gegenüber sieht, ausgearbeitet. In den neunziger Jahren konzentrierten sich Rumäniens Aktivitäten in der OSZE - sowohl in Wien als auch bei zahlreichen speziellen Tagungen - auf:

- die Durchsetzung und Implementierung von OSZE-Prinzipien und -Normen in den internationalen und inter-europäischen Beziehungen,

- mit besonderem Gewicht auf die Erhaltung der OSZE als Forum des Dialogs und politischer Konsultationen;
- die Hilfestellung für die OSZE bei der Anpassung an die neuen Gegebenheiten nach dem Kalten Krieg durch die präzise Abgrenzung der OSZE-Aufgaben und Zuständigkeiten einerseits und Kooperationsformen mit anderen europäischen und euro-atlantischen Institutionen mit ähnlichen Interessen andererseits, wobei Überschneidungen weitestgehend vermieden werden sollten;
 - die Ausweitung und Verbreiterung des OSZE-Teilnehmerkreises durch die wohlwollende Aufnahme der neuen Staaten, die aus der ehemaligen Sowjetunion und Jugoslawien hervorgegangen waren;
 - die Erweiterung der operativen Fähigkeiten der OSZE und der Funktionen und Mechanismen, die OSZE-Gremien zur Verfügung stehen, soweit es Präventive Diplomatie, Frühwarnung, Krisenmanagement und Konfliktnachbearbeitung betrifft.

Kooperative Sicherheit als "Herzstück" der OSZE-Aktivitäten

In der festen Überzeugung, daß Sicherheitsfragen das zentrale Thema der OSZE darstellen, hat Rumänien von jeher die Entwicklung des OSZE-Ansatzes der kooperativen Sicherheit auf der Basis von Demokratie, Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit unterstützt, der jeden Versuch, andere Staaten zu dominieren, ausschließt und im Gegenteil gegenseitiges Vertrauen und die friedliche Beilegung von Streitfällen zur Grundlage hat. Rumänien teilt die Ansicht, daß die OSZE eine zentrale Rolle beim angestrebten Aufbau eines gemeinsamen Sicherheitsraumes spielen kann und muß, der auf der Anerkennung und Einhaltung genau definierter Werte und Verpflichtungen sowie Verhaltensnormen basiert, einschließlich des Rechtes jedes einzelnen Teilnehmerstaates, seine Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen oder zu verändern - einschließlich von Bündnisverträgen.

Nach der Lissabonner Gipfelerklärung vom Dezember 1996 sind alle Teilnehmerstaaten aufgerufen, bilaterale und regionale Initiativen zu unterstützen, die auf die Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen und Zusammenarbeit gerichtet sind. Da kein Staat in der Lage ist, den Herausforderungen, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges ergeben haben, allein zu begegnen, ist es darüber hinaus notwendig, feste Arbeitsbeziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen und Organisationen zu etablieren, die auf diesem Gebiet tätig sind (OSZE, Europäische Union, Westeuropäische Union, NATO, Europarat, Vereinte Nationen), ebenso wie

mit subregionalen Abmachungen und Initiativen. Rumänien beteiligt sich aktiv an solchen Formen der subregionalen Kooperation wie dem Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, der Zentraleuropäischen Initiative, der Southeast European Cooperative Initiative/SECI sowie der multilateralen Zusammenarbeit in Südosteuropa.

In diesem Zusammenhang ist Rumänien natürlich an der aktiven Beteiligung an den Diskussionen über ein neues Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert interessiert, das das legitime Recht der Staaten zur Integration in europäische und euro-atlantische Strukturen beinhalten muß, wenn sie dies wünschen. Gleichzeitig muß es denjenigen Staaten, die sich dagegen entscheiden, die Möglichkeit bieten, sich über einen ausgefeilten Konsultationsmechanismus zu beteiligen.

Höchste Priorität in der rumänischen Außenpolitik - und dies wurde auch so in der OSZE zum Ausdruck gebracht - hat die Entwicklung fester gutnachbarlicher und kooperativer Beziehungen als unverrückbarer Pfeiler von Stabilität und Sicherheit in der Region. Hier hat Rumänien seinen speziellen Beitrag zur Definition der Ziele des Stabilitätspaktes für Europa geleistet und später dazu beigetragen, diese Initiative in ein nützliches und praktiziertes Beispiel guter Nachbarschaft umzusetzen. Das könnte ein Modell auch für andere Regionen sein, z.B. den Kaukasus, die Mittelmeerregion und Südosteuropa. Als Folgemaßnahme zu diesen Bemühungen hat Rumänien vorgeschlagen, einen regionalen runden Tisch einzurichten, der sich der historischen Aussöhnung und dem Wiederaufbau in Südosteuropa widmet und einen Prozeß einleitet, der zu guter Nachbarschaft, Stabilitäts- und Sicherheitsbildung in dieser unruhigen Region führen soll. Diese Übung in guten Beziehungen, besser bekannt als "Royaumont-Prozeß", soll in Einklang mit der Pariser Erklärung vom 13. Dezember 1995 auf der Basis gleicher und fairer Teilhabe aller Staaten Südosteuropas entwickelt werden.

Was Rumäniens Beziehungen zu seinen eigenen Nachbarn angeht, so sollte vielleicht nicht unerwähnt bleiben, daß Rumänien im Rahmen der OSZE den Vorschlag und die Einladung zur historischen Aussöhnung mit Ungarn unterbreitet hat - vergleichbar dem deutsch-französischen Modell nach dem Zweiten Weltkrieg. Mit der moralischen Unterstützung der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der OSZE, wurde nach einigen Jahren der Verhandlungen der bilaterale Vertrag über Verständigung, Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft zwischen Rumänien und Ungarn im August 1996 unterzeichnet. Dieser Vertrag wird nun umgesetzt. Darüber hinaus haben die Ergebnisse der rumänischen Wahlen vom November 1996 es erstmals in der rumänischen Geschichte ermöglicht, daß die ungarische Minderheit (etwa sieben Prozent der Bevölkerung) der Re-

gierungskoalition beitreten und sich direkt am politischen Entscheidungsprozeß Rumäniens beteiligen konnte.

Im selben Geiste steht auch ein bilateraler Vertrag mit der Ukraine kurz vor dem Abschluß, ebenso wie ein besonderes Abkommen mit der Republik Moldau, das die gemeinsamen historischen und kulturellen Grundlagen beider Länder berücksichtigt. In diesem allgemeinen Kontext der Wiederaufnahme traditioneller Verbindungen in Mitteleuropa haben sich erstmals nach nahezu zehn Jahren wieder enge Beziehungen entwickelt, geprägt von Solidarität sowie aktiver und strategischer Partnerschaft; im Falle Rumäniens z.B. mit Ungarn, Polen und der Ukraine.

An den Aktivitäten der KSZE/OSZE im Bereich der Politik und der Sicherheit - einschließlich des Forums für Sicherheitskooperation - hat Rumänien sich durch die getreue Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) sowie der Bestimmungen aus den Dokumenten zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen beteiligt. Rumänien hat sich des Weiteren für die Übernahme zusätzlicher Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten bei der Proliferation nuklearer und chemischer Waffen sowie der Kontrolle des Transfers konventioneller Waffen und Militärtechnologie eingesetzt. Darüber hinaus hat Rumänien den multilateralen Open-Skies-Vertrag ratifiziert, der noch in Kraft gesetzt werden muß, und hat ihn bereits in seinen bilateralen Beziehungen zu Ungarn erfolgreich umgesetzt.

Rumänien hat auch seiner Bereitschaft zur aktiven Zusammenarbeit mit den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Implementierung politischer und militärischer Übereinkommen, die beim Budapester Gipfeltreffen (1994) angenommen wurden, Ausdruck verliehen; dies betrifft den Entwurf des künftigen Rüstungskontrollrahmens, die Definition der politisch-militärischen Dimension des neuen Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert und die Umsetzung des Wiener Dokuments von 1994. Da Rumänien nach dem KSE-Vertrag zur Flankenregion gehört, ist es daran interessiert, daß die Probleme, die aufgrund der Positionen der Russischen Föderation und der Ukraine in diesem Bereich aufgetreten sind, schnell und effizient im Sinne des Geistes und der wichtigsten Vorgaben des Dokuments gelöst werden, damit sie nicht zu einer Konzentration konventioneller Waffen an verschiedenen Stellen des Anwendungsgebietes führen. Diese Entwicklungen beinhalten ein erhebliches Destabilisierungspotential und sollten deshalb um jeden Preis vermieden werden.

Im Laufe der Jahre hat Rumänien außerdem große Anstrengungen unternommen, das beachtliche OSZE-Potential zur friedlichen Konflikt- und Streitbeilegung zu nutzen. Ein besonderer Fall auf diesem Gebiet ist Rumäniens Interesse an einer politischen Lösung der Transnistrien-Krise in der Republik Moldau. Besonderen Wert legt man dabei darauf, der Region

einen für beide Seiten akzeptablen Status zu verleihen, der auf der Souveränität und territorialen Integrität Moldaus und dem frühzeitigen, geordneten und vollständigen Abzug der russischen Truppen basiert. Ein weiteres Beispiel ist Rumäniens konstruktives Engagement bei den Aktivitäten der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, das durch traditionell gute Beziehungen Rumäniens zu allen neuen Staaten des ehemaligen Jugoslawien erleichtert wird. Hier liegt der Schwerpunkt bei der Unterstützung der Implementierung des Dayton-Abkommens und der Organisation und Beobachtung freier und fairer Kommunalwahlen.

Erst kürzlich hat Rumänien seiner Bereitschaft, sich an Peacekeeping-Operationen zur Stabilisierung der unruhigen Balkanregion zu beteiligen, Taten folgen lassen, indem es zusammen mit sieben weiteren europäischen Staaten Truppen nach Albanien geschickt hat. Diese wurden auf Empfehlung der OSZE und mit der Autorisierung der Vereinten Nationen entsandt, um die humanitäre Hilfe abzusichern und Frieden und Ordnung in der Region wiederherzustellen.

Akzente bei der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension von Sicherheit

Im Kontext ökonomischer Sicherheit und um die Bedeutung der begonnenen Reformen in Mittel- und Osteuropa zu unterstreichen, hat Rumänien angeregt, ein spezielles OSZE-Organ einzurichten, das den Transformationsprozeß hin zur Marktwirtschaft unterstützen soll. Diese Initiative wurde von einer Reihe weiterer Staaten - einschließlich der USA - aufgegriffen und erhielt ihren Segen in Gestalt des OSZE-Wirtschaftsforums. Durch dessen Möglichkeiten hat Rumänien seine Position, daß der wirtschaftlichen Dimension der OSZE als einem wichtigen Element des globalen und umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE von den Teilnehmerstaaten größeres Gewicht beigemessen werden sollte, stärken können. Tatsächlich haben ja die jüngsten Ereignisse in Transformationsländern wie Bulgarien und Albanien das Ausmaß gezeigt, in welchem die Vernachlässigung der ökonomischen Dimension zu Instabilität, Spannungen und sogar Konflikten führen kann.

Deshalb ist Rumänien an einer Aufwertung der ökonomischen Dimension der OSZE interessiert, insbesondere was die Identifizierung von Problemfeldern und möglichen Lösungen, die Teilnahme am Prozeß des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in der südosteuropäischen Region und die klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten der ECE/Vereinten Nationen und anderer regionaler Wirtschaftsorganisationen angeht. Die OSZE sollte sich auch mit den drängenden sozialen Fragen in Transformationsländern be-

fassen (Arbeitslosigkeit, illegaler Drogenhandel etc.), um den Transformationsprozeß zu unterstützen und zu verhindern, daß es zu sozialen Verwerfungen kommt. Aus diesem Grund würde Rumänien es begrüßen, wenn die soziale und ökonomische Dimension der OSZE integraler Bestandteil des gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert würde.

Was die Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE betrifft, so ist Rumänien konsequent für die bessere und effizientere Nutzung vorhandener Ressourcen der OSZE-Einrichtungen und -Mechanismen eingetreten. Es ist der Meinung, daß deren Potential noch erheblich besser eingesetzt werden kann.

Rumäniens eigene Erfahrungen sind durch eine Reihe von Schlüsselthemen geprägt. In erster Linie hat sich die Zusammenarbeit mit der Institution des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE positiv entwickelt. Das zeigt sich in dem nahezu einem Dutzend Besuchen von Max van der Stoep in Rumänien seit Juni 1993. Diese trugen zu einem besseren Verständnis der Situation in Rumänien innerhalb der internationalen Gemeinschaft ebenso bei wie zur Milderung gewisser Animositäten auf der Ebene inter-ethnischer Beziehungen im Lande. Auf dem Budapester Überprüfungstreffen im Jahre 1994 trat die rumänische Delegation als einer der Initiatoren und Förderer für die Einrichtung einer OSZE-Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma innerhalb des Warschauer Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte ein. Im Mai 1995 organisierte die rumänische Regierung im Rahmen des Internationalen Jahres der Toleranz in Zusammenarbeit mit der OSZE und dem Europarat und unter der Schirmherrschaft der UNESCO ein Internationales Seminar über Toleranz in Bukarest, das sich breiter Teilnahme von Regierungsbeamten, Repräsentanten nichtstaatlicher und internationaler Organisationen erfreute und Fragen von entscheidender Bedeutung für Europa und die Welt behandelte.

Rumänien gehört ohne Zweifel zu denjenigen neuen Demokratien des Kontinents, die in erheblichem Umfang von den Erfahrungen und Instrumenten westlicher Staaten und internationaler Organisationen beim Aufbau einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft, die auf Rechtsstaatlichkeit, der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten - einschließlich derer von Personen, die nationalen Minderheiten angehören -, profitiert haben. Für die Zukunft würden wir gern die eigenen Erfahrungen an Staaten weitergeben, die noch immer Probleme auf diesem Gebiet haben. Darüber hinaus ist Rumänien der Auffassung, daß alle OSZE-Teilnehmerstaaten der Einhaltung von wiederholt eingegangenen Verpflichtungen bei Freizügigkeit, menschlichen Kontakten, kultureller und wissenschaftlicher Zusammenarbeit mehr Beachtung schenken sollten.

Diese Verpflichtungen scheinen unglücklicherweise trotz ihrer Bedeutung ein wenig marginalisiert worden zu sein und sind doch zweifellos grundlegende Voraussetzungen für die gemeinsamen Bemühungen, ein friedliches, vereintes und demokratisches Europa aufzubauen.

Die Zukunft der rumänischen Teilnahme an der OSZE

Für die heutige OSZE als eine heterogene asiatisch-europäische Institution mit aktiver Beteiligung zweier mächtiger nordamerikanischer Staaten stellt Rumänien aufgrund seiner geopolitischen Besonderheiten - seiner Lage am Schnittpunkt zwischen Ost und West sowie als Bindeglied zwischen Nordeuropa und dem mediterranen Süden - ein bedeutendes Potential dar. Ein Land wie Rumänien - mit traditionell guten Beziehungen sowohl zur Türkei als auch zu Griechenland, zu Kroatien wie zu Serbien, zu Mazedonien ebenso wie zu Albanien - könnte ein unverzichtbares Instrument innerhalb der OSZE im Rahmen der Anstrengungen dieser Organisation sein, Frieden, Sicherheit und Stabilität auf dem ganzen Kontinent zu verbreiten. Während der Krisensituationen, die auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion entstanden, hat sich Rumänien als eine "Insel der Stabilität" in der Region erwiesen - als solider "Sicherheitsanbieter" und nicht nur als -konsument. Es diene auf diese Weise den Interessen des ganzen Kontinents.

Ein zusätzlicher Vorteil ist Rumäniens traditioneller Ansatz für die europäische Sicherheit, wobei die Betonung auf der Bedeutung der Einhaltung des Völkerrechts und der Zusammenarbeit bei der Beilegung von Streitfällen liegt.

Rumäniens Interesse und Entschlossenheit, seine aktive Teilnahme an der OSZE fortzusetzen, sind fest und bedingungslos, unabhängig von seiner möglichen zukünftigen Mitgliedschaft in anderen europäischen und euro-atlantischen politischen und sicherheitspolitischen Institutionen. Ausdruck dieses Interesses ist die von Rumänien übernommene Verpflichtung, sein Engagement in OSZE-Mechanismen und -Strukturen zu verstärken (ständige Einrichtungen, Vor-Ort-Missionen), sowie die durch den rumänischen Präsidenten Constantinescu auf dem Lissabonner Gipfeltreffen 1996 bekundete Absicht, in naher Zukunft einmal die Verantwortung zu übernehmen, den Amtierenden Vorsitzenden zu stellen, und dabei auf den positiven Erfahrungen aufzubauen, die Rumänien bislang gemacht hat.

Bulgarien und die OSZE

Bulgarien gehört zu den Staaten, die 1975 die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki unterzeichnet haben; es ist also Gründungsmitglied der KSZE. Bis zur Wende im Jahre 1989 folgte Bulgarien ohne jegliche Vorbehalte den Richtlinien der sowjetischen Außenpolitik. Deshalb kann für diese Periode kaum von einer eigenständigen bulgarischen Haltung gegenüber der damaligen KSZE gesprochen werden. Das Land schickte die notwendigen hochrangigen Delegationen auf alle Folgetreffen der KSZE, d.h. nach Belgrad und Madrid, wo man die erwartete und von Moskau erwünschte volle Übereinstimmung mit der Position des großen Bruders zeigte. Der große Bruder revanchierte sich, indem er nicht zuließ, daß Bulgarien für die gegen die KSZE-Schlußakte verstoßenden Menschenrechtsverletzungen gegenüber den ethnischen Türken zu scharf attackiert wurde. Ironischerweise gab gerade ein KSZE-Forum über die Umweltpolitik den letzten Anstoß zum Sturz des verhaßten bulgarischen Diktators Todor Schiwkoff. Das unangemessene Vorgehen der Polizei gegen Dissidenten und Umweltschützer während der Tagung des KSZE-Forums im Oktober 1989 und die spätere Großdemonstration der Dissidenten-Umweltschutzbewegung zeigten der Welt, daß die Tage des totalitären Regimes auch in Bulgarien gezählt waren.

Die Wende, die mit dem Sturz von Schiwkoff am 10. November 1989 eingeleitet wurde, bedeutete einen Neuanfang für die bulgarische Außen- und Sicherheitspolitik und somit auch für die bulgarische Position gegenüber der KSZE. Für ein Land wie Bulgarien, dessen Nachkriegsentwicklung durch die Teilung Europas, den Kalten Krieg, die Mitgliedschaft im Warschauer Vertrag und im COMECON sowie durch die lautlose Befolgung sowjetischer Anweisungen bestimmt wurde, war dieser Neuanfang die erste Möglichkeit nach dem Zweiten Weltkrieg, eine selbständige, allein an nationalen Interessen orientierte Außenpolitik zu verfolgen.

Nach der Wende - zwischen Hoffnung und Enttäuschung

Gleich nach der Wende begann man mit der Neudefinition der nationalen Interessen Bulgariens, die als Endziel die volle Integration in die europäischen und euro-atlantischen politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen erstrebte. Die Schwierigkeiten des Übergangs, die starke

Polarisierung der bulgarischen Gesellschaft und vor allem das konfliktbeladene regionale Umfeld, das den Balkan mit seinem enormen Krisenpotential umfaßt, verdrängten dieses Endziel aber in ungewisse Ferne. Große Hoffnungen setzte man immer noch auf das Gipfeltreffen der KSZE in Paris 1990, bei dem die bulgarische Delegation vom ersten demokratisch gewählten Präsidenten des Landes, Dr. Schelew, geleitet wurde. Der KSE-Vertrag, der dort unterzeichnet wurde, und die spätere Auflösung des Warschauer Vertrags und des COMECON waren die wichtigsten Ereignisse der europäischen Sicherheitspolitik in den ersten Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer. Sie konnten indes die schon aufkommende Krise auf dem Balkan nicht entschärfen. Bulgarien war zwar endlich von den aufgezwungenen Wirtschafts- und Militärbündnissen befreit, suchte aber vergeblich nach neuen und zuverlässigen Partnern. Die Region, in der der Jugoslawienkrieg im Jahre 1991 begonnen hatte, war nicht imstande, Investoren oder potentielle Verbündete anzulocken. Die EU, die auf Distanz ging, und die Ohnmacht der KSZE zeigten den Balkan-Anrainerstaaten, wie verfrüht die Hoffnung auf ein kollektives Sicherheitssystem war, in dem die KSZE eine Schlüsselrolle spielen könnte. Die Anfangsjahre des Krieges in Ex-Jugoslawien waren auch für Bulgarien Jahre der Enttäuschung, des Gefühls der Isolation und der Verlassenheit.

Von der KSZE zur OSZE

Die Bewertung der KSZE unter Politikern wie Experten hatte ihren Tiefpunkt erreicht. Bulgarien war beim Budapester KSZE-Gipfel 1994 erneut auf höchster Ebene vertreten. Man begrüßte zwar die Umwandlung der KSZE in die OSZE, begann aber, sich realitätsbewußt in Richtung effizienter Organisationen, wie der NATO, zu orientieren. Allmählich gewann auch in Bulgarien die Überzeugung die Oberhand, daß ein effektives Sicherheitssystem für ganz Europa nur dann Sinn hätte, wenn die Eckpfeiler eines solchen Systems neben der OSZE die WEU und vor allem die NATO wären. Das bestätigte auch das bulgarische Parlament, als es im Dezember 1993 fast einstimmig eine Erklärung zugunsten der künftigen Mitgliedschaft Bulgariens in der WEU und in der NATO verabschiedete.

Mitte der neunziger Jahre war Bulgarien schon in vielen europäischen und euro-atlantischen Strukturen präsent. Das Land war 1992 in den Europarat aufgenommen worden, seit 1994 arbeitete es aktiv in der Initiative "Partnerschaft für den Frieden" mit, ferner wurde es Mitglied des Nordatlantischen Kooperationsrates und assoziierter Partner der WEU. Mit Inkrafttreten des Europaabkommens am 1. Februar 1995 wurde Bulgarien auch as-

soziiertes Mitglied der EU. Damit waren die Zeiten, als das Land allein auf seine OSZE-Mitgliedschaft hatte zählen können, endgültig vorüber. Dieser Trend unterstrich die europäische und euro-atlantische Orientierung Bulgariens, wobei die OSZE eine spürbare, in der Realität gleichwohl etwas untergeordnete Rolle spielte. Das kurze Aufflammen des Interesses an der OSZE und der Erweiterung ihrer Kompetenzen als Alternative zur NATO-Osterweiterung 1995 und 1996 in der Zeit der sozialistischen Regierung in Bulgarien ist bemerkenswert, konnte diesen Trend aber nicht sehr stark beeinflussen. Die interne Debatte - neue OSZE oder neue NATO für Bulgarien - war eher ein Versuch der innenpolitischen Instrumentalisierung des Problems, als Ausdruck der ernsthaften Absicht, die sicherheitspolitischen Perspektiven des Landes unter einem anderen Aspekt zu betrachten. Im Ergebnis fehlte eine klare Position zu den sicherheitspolitischen Prioritäten des Landes, was dem Image Bulgariens und seinem Ruf als zuverlässiger künftiger strategischer Partner des Westens auf dem Balkan geschadet hat.

Was die OSZE-Aktivitäten des Landes in dieser Periode betrifft, sollte man das OSZE-Seminar "Die Rolle der transeuropäischen Infrastruktur für die Stabilität und die Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion" erwähnen, das im November 1995 in Sofia stattfand. Bulgarien nahm auch aktiv an den Diskussionen zur Erarbeitung des umfassenden Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert teil. Die Ergebnisse des OSZE-Gipfels in Lissabon vom Dezember 1996, an dem die bulgarische Delegation zum dritten Mal unter der Leitung von Staatspräsident Schelew teilnahm, fanden auch in Sofia eine durchaus positive Resonanz. Bulgarien mißt den künftigen Aktivitäten der OSZE auf dem Balkan besondere Bedeutung für die Stabilisierung des post-Daytoner Friedens bei.

Bulgarien in der OSZE - vor neuen Aufgaben

Die Lösung der politischen Krise im Februar 1997 und das Ergebnis der vorgezogenen Parlamentswahlen vom April 1997 haben Klarheit für die sicherheitspolitische Orientierung Bulgariens gebracht. Die bulgarische Regierung hatte bereits am 17. Februar beschlossen, einen Antrag auf Mitgliedschaft in der NATO zu stellen. Damit wurden die Eckpfeiler der bulgarischen Außen- und Sicherheitspolitik endgültig definiert. Obwohl das Land beim Madrider NATO-Gipfeltreffen im Juli 1997 nicht zu den eingeladenen Mitgliedschaftskandidaten gehörte, setzt man hohe Erwartungen in eine eventuelle zweite Erweiterungswelle im Jahre 1999. In Sofia ist man der Überzeugung, daß die Beseitigung des enormen Krisenpotentials in der Region stabile und zuverlässige Sicherheitspartner erfordert. Die besten

Partner aber sind Bündnispartner. Deshalb auch der definitive Wunsch, als NATO-Mitglied den entsprechenden Beitrag zur Umwandlung der Region in einen sicherheitspolitisch befriedeten und ökonomisch prosperierenden integralen Teil Europas zu leisten.

Dieses Ziel eröffnet aber auch neue Möglichkeiten einer noch aktiveren Zusammenarbeit Bulgariens mit der OSZE, insbesondere im Rahmen der OSZE-Balkaninitiativen. Die OSZE ist als Instrument präventiver Diplomatie, regionaler Stabilisierung und Zusammenarbeit wie geschaffen zur Ergänzung der Tätigkeit der IFOR- und SFOR-Truppen und zur Umsetzung des zivilen Teils der Abkommen von Dayton. Die enge Kooperation zwischen NATO und OSZE auf dem Balkan kann ein Modell für das künftige Herangehen an Konflikte sein, welche die Sicherheit im gesamten OSZE-Raum gefährden.

Bei dieser Kooperation kann und will Bulgarien mitarbeiten. Nicht nur Bosnien-Herzegowina, sondern auch alle anderen existenten und potentiellen Konfliktherde auf dem Balkan sollen in diese Zusammenarbeit eingeschlossen werden. Zu dem erfolgreichen Einsatz bei der Vorbereitung und Durchführung der Parlamentswahlen in Albanien kommen andere ähnliche, wie die Wahlbeobachtung in Serbien, und wichtigere und deshalb kompliziertere Aufgaben, wie z.B. die Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE hat in einer Region, die so stark von Minderheitenproblemen geprägt ist wie der Balkan, ebenfalls alle Hände voll zu tun. Und letztendlich muß auch das Problem der OSZE-Mitgliedschaft der Bundesrepublik Jugoslawien gelöst werden. Bei all diesen Aufgaben kann Bulgarien mit Rat und Tat, mit Experten, die die Region und ihre Sprachen bestens kennen, aber auch durch bestimmte Vermittlungsdienste helfen. Der Erfolg des Sicherheitsmodells für das nächste Jahrhundert wird bestimmt auch von der Entwicklung auf dem Balkan abhängen. Als Balkanland, NATO-Mitgliedschaftskandidat und OSZE-Gründungsmitglied ist Bulgarien bereit, im Rahmen seiner Möglichkeiten alles zu tun, um einen spürbaren Beitrag zu diesem Erfolg zu leisten.

II.

Instrumente, Aufgaben, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Die OSZE-Missionen im Baltikum¹

"Schwestermissionen" und doch verschieden?

Die OSZE-Missionen (und früher KSZE-Missionen) in Estland und Lettland, welche im Februar 1993 (Estland) bzw. im November 1993 (Lettland) eingerichtet wurden, lassen sich sicherlich als "Schwestermissionen" charakterisieren. Hier soll versucht werden, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden baltischen OSZE-Missionen herauszustellen. An dieser Stelle sollte erwähnt werden, daß die OSZE niemals eine Mission in Litauen hatte, da die Teilnehmerstaaten keine Notwendigkeit für die Schaffung einer derartigen Institution sahen.

Sowohl in ihrer politischen Lage, d.h. Wiederherstellung der Unabhängigkeit nach fünfzigjähriger Okkupation, als auch in ihrer demographischen Situation scheinen sich Estland und Lettland zu ähneln. Die Migration einer großen Zahl von Arbeitskräften und Militärs aus verschiedenen Sowjetrepubliken in die industrialisierten und entwickelten Ballungsgebiete Estlands und Lettlands in den Jahren seit 1945 sowie die Deportation eines Teils der autochthonen Bevölkerung unter Stalins Herrschaft verringerten den Anteil der Esten und Letten an der Einwohnerschaft der Republiken beträchtlich. Die Furcht, als kleine Völker zu Beginn der neunziger Jahre unter dem Druck weiterer Migration assimiliert zu werden, veranlaßte die Gesetzgeber in beiden Ländern zur Verabschiedung von Staatsbürgerschafts- und Fremden-gesetzen, welche die Einbürgerung der "Neuankömmlinge" stufenweise über einen längeren Zeitraum vorsahen.

Da beide Missionen mit der Beobachtung von Entwicklungen und der Beratung der Regierungen, von NGOs und interessierten Personen auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft und damit in Verbindung stehender Fragestellungen beauftragt wurden, stellen sich diese Gesetzgebung und ihre Implementation als grundsätzliche Arbeitsbasis dar. Doch auch in ihren Beziehungen zu den Gesetzgebern, der Regierung und staatlichen Institutionen heben sich die beiden Missionen im Baltikum von anderen OSZE-Missionen ab. Die wiederhergestellten unabhängigen Staaten Estland und Lettland sehen sich in der Tradition der in den zwanziger und dreißiger Jahren existierenden Republiken mit einer distinktiv mitteleuropäisch-abend-

¹ Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten widerspiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE-Mission in Lettland oder der OSZE im allgemeinen, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen des Autors.

ländischen Tradition. Sie zählen sich zum Kreis der Staaten des "Westens", und ihre Zugehörigkeit wurde durch die kürzlich abgegebenen Beurteilungen der Europäischen Gemeinschaft bestätigt. Daher verlangt die Tätigkeit der beiden baltischen Beobachter- und Beratermissionen insbesondere hinsichtlich der geschichtlichen Ereignisse dieses Jahrhunderts und ihrer Auswirkungen ein besonderes Maß an Fingerspitzengefühl.

Trotzdem unterscheiden sich die beiden Missionen in wesentlichen Aspekten ihres Mandats, ihrer Arbeitsweise und ihrer Organisation. Die "ältere" Mission in Estland wurde mit dem Auftrag in das Land geschickt, "die Integration und bessere Verständigung der Gemeinschaften in Estland weiter zu fördern".² Der Mission wurde ein weitreichender Aufgabenkatalog im Mandat gestellt, der nicht nur Fragen der Staatsbürgerschaft, Migration und Sprache beinhaltet, sondern auch solche des Sozialsystems und der Beschäftigung. Neben der Beobachtung der Fortschritte auf diesen Gebieten und der Beratung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in diesen Fragen soll die Mission auch die umfassenderen Anstrengungen zur Wiederherstellung einer "civic society" unterstützen.³ Auf Grund der Konzentration der nicht-estnischen Bevölkerung im Nordosten des Landes wurde beschlossen, neben dem Hauptsitz in Tallinn auch Büros in Narva an der estnisch-russischen Grenze und in Johvi in der Nähe des Industriezentrums Kohtla-Järve zu schaffen. Dieser organisatorische Beschluß hatte weitreichende Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Mission. Nur der Leiter und der stellvertretende Leiter der Mission halten sich ständig in Tallinn auf, jeweils zwei Missionsmitglieder sind bis zu drei Tage wöchentlich sowohl in Narva als auch in Johvi. Diese Dezentralisierung der Missionstätigkeit schlägt sich auch in den örtlichen Kontakten der Mission im Nordosten des Landes nieder.

Die Mission in Lettland hat ihren Sitz ausschließlich in Riga und arbeitet wesentlich zentralisierter, sucht aber zumindest ein- bis zweimal monatlich andere regionale Zentren des Landes für mehrere Tage auf. Die demographische Lage in Lettland, mit einer überwiegenden Zahl von Städten, in denen die Nicht-Staatsbürger die Mehrheit bilden, ließ diese organisatorische Struktur angeraten erscheinen. Die Mission hat allerdings auch ein wesentlich engeres Aufgabengebiet erhalten. Obwohl durch die Erwähnung der OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen sowie deren vollständiger Realisierung eine breitere Auslegung des Mandats ermöglicht wurde, konzentriert sich die Mission weitgehend auf Probleme, die mit der Staatsbürgerschaft in Verbindung stehen.⁴ Darüber hinaus wurde der

² 18. Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter (AHB), 13. Dezember 1992, Journal Nr. 3, Anhang 2 (Übersetzung des Autors).

³ 19. Sitzung des AHB, 3. Februar 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1.

⁴ Vgl. 23. Sitzung des AHB, 23. September 1993, Journal Nr. 3, Anhang 3; und 31. Sitzung der Wiener Gruppe des AHB, 7. Oktober 1993, Anhang 1.

Missionsleiter mit den Aufgaben des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Russisch-Lettischen Kommission zu Fragen der Militärpensionäre betraut, hatte doch bereits das "Helsinki-Dokument 1992" einen Hinweis auf den Truppenrückzug aus dem Baltikum enthalten.⁵ Nach Unterzeichnung der "Russisch-Lettischen Übereinkunft über die soziale Wohlfahrt des pensionierten militärischen Personals der Russischen Föderation und ihrer auf dem Territorium der Republik Lettland lebenden Familienmitglieder" am 30. April 1994 wurde somit Charles Magee im Frühjahr 1995 zum OSZE-Vertreter in der Kommission zur Überwachung der Übereinkunft ernannt.⁶

Die Darstellung der oben genannten Unterschiede zwischen den Missionen ließe sich problemlos erweitern, an dieser Stelle soll es aber genügen, darauf zu verweisen, wie unterschiedlich selbst die vermeintlichen "Schwestermissionen" nicht nur in ihrem Mandat, sondern auch in ihrer Arbeitsweise sind. Die Missionen der OSZE im Baltikum, in den ehemaligen Sowjetrepubliken und auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien haben trotz ihrer gemeinsamen Bezeichnung sehr vielfältige Aufgabenstellungen unter den unterschiedlichsten Voraussetzungen und Bedingungen zu erfüllen. Diese reichen von präventiver Diplomatie (im Falle des Baltikums oder der Ukraine und Mazedoniens) bis zu vertrauensbildenden Maßnahmen nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts. Die Besonderheit der Missionen der OSZE liegt in ihrer Vielfalt begründet.

Die OSZE-Mission in Estland - ein Überblick

Die Mission, welche vom Herbst 1995 bis zum Herbst 1996 unter der Leitung von Botschafter Herbert Grubmayr aus Österreich stand und seit dem Herbst 1996 von Botschafter Jean Perrin aus Frankreich geleitet wird, verfolgt und begleitet den Integrationsprozeß der nicht-estnischen Bevölkerung in die Gesellschaft Estlands. Besondere Aufmerksamkeit wurde dem Einbürgerungsprozeß, der Ausstellung von Nicht-Staatsbürgerpässen und der Sprachenfrage gewidmet.

Die Einbürgerung der geschätzten Zahl von ca. 235.000 Nicht-Staatsbürgern geht in Estland mit relativ großen Schritten voran. Bis zum Frühjahr 1997 wurden ca. 90.000 Einwohner naturalisiert, und entsprechend den Regelungen des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1995 können ca. 10.000

⁵ Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992. Verheißungen und Probleme des Wandels, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.4, S. 6.

⁶ Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Ständigen Rates am 23. Februar 1995 (Übersetzung des Autors).

Einwohner pro Jahr eingebürgert werden. Der jetzige Einbürgerungsprozeß beinhaltet für den Kandidaten, der mindestens seit dem 1. Juli 1990 in Estland registriert sein muß, das Ablegen eines Sprachtests der estnischen Sprache sowie eines Wissenstests zur Verfassung und dem Staatsbürgerschaftsgesetz Estlands. Andere Nicht-Staatsbürger haben sich für die Staatsbürgerschaft anderer Länder entschieden. So kann u.a. davon ausgegangen werden, daß ca. 120.000 Pässe der Russischen Föderation in Estland ausgestellt wurden, deren Inhaber sich jedoch nicht mehr alle auf estnischem Territorium aufhalten.

Bis Juli 1997 waren ca. 125.000 Nicht-Staatsbürgerpässe an die nicht-estnische Bevölkerung ausgegeben. Gleichzeitig erhielten mehr als 90.000 Einwohner Estlands, die eine fremde Staatsbürgerschaft angenommen hatten (überwiegend die russische), eine permanente Aufenthaltsgenehmigung. Die Ausstellung eines Nicht-Staatsbürgerpasses oder die Legalisierung eines ausländischen Staatsangehörigen in Estland trägt somit zur Erhöhung der Rechtssicherheit für die entsprechenden Personen bei.

Die Entwicklung eines Rechtsstaates in Estland in den letzten Jahren, die auch durch die Europäische Kommission attestiert wurde, hat jedoch noch nicht die Barrieren überwinden lassen, die sich aus den kulturellen und sprachlichen Unterschieden zwischen Esten und Nicht-Esten ergeben. Noch fällt es vielen Einwohnern der Region Ida-Virumaa im Nordosten des Landes, deren Muttersprache das Russische ist, schwer, sich des Estnischen zu bedienen. Daher beobachtet die Mission nicht nur die Sprachexamen in dieser Region, sondern hat auch kürzlich geholfen, ein "Estnisches Sommersprachlager" zu organisieren. Mit diesem Lager soll Kindern aus dem fast ausschließlich russischsprachigen Nordosten Estlands die Möglichkeit gegeben werden, für einen begrenzten Zeitraum in einer estnischsprachigen Umgebung zu leben und zu lernen. Durch die Kooperation mit örtlichen NGOs zur Vorbereitung dieses Lagers und die Organisation von Seminaren für die NGOs, um diesen das technische und administrative "Know-how" für ihre Tätigkeit zu vermitteln, verfolgt die Mission ihr Ziel der Stärkung der "civic society" in Estland.

Verschiedene andere Probleme haben im Verlauf ihrer Tätigkeit die Aufmerksamkeit der Mission beansprucht. In den letzten Jahren entspann sich ein Konflikt zwischen zwei Gruppierungen in der orthodoxen Kirche in Estland. Während der eine Zweig die Subordination unter den Moskauer Patriarchen anerkannte, verfolgte der andere die Unterstellung unter die geistliche Führung des Patriarchen von Konstantinopel, wie sie für die estnische orthodoxe Kirche in der Zwischenkriegszeit galt. Die Mission informierte die Teilnehmerstaaten über die Entwicklung dieses Konflikts.

Die Entwicklung des "Runden Tisches der nationalen Gemeinschaften" wurde von der Mission intensiv verfolgt und aktiv beeinflußt. Die Mission be-

teiligte sich auch an der Organisation verschiedener Konferenzen und Seminare, u.a. zur Integration durch Bildung im Mai 1997 oder zur Integration der nationalen Gemeinschaften im November 1996.

Im November 1994 wurde im Gefolge der Unterzeichnung einer russisch-estnischen Übereinkunft zu den sozialen Garantien für pensionierte russische Militärangehörige ein OSZE-Repräsentant ernannt, der in einer estnischen Regierungskommission, die Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen aussprechen soll, mitarbeitet. Der deutsche Kapitän zur See Uwe Mahrenholtz wurde vom Vorsitzenden der OSZE zum Repräsentanten der OSZE in dieser Kommission berufen. Er erfüllt seine Aufgaben weitgehend unabhängig von der Mission von einem Büro in Tallinn aus.⁷

Die verschiedenartigen Kontakte der Mission auf zentraler und lokaler Ebene zu Regierungsvertretern und Beamten, aber auch zu Vertretern der nationalen Gruppen und zu NGOs, ermöglichen es der Mission, sich ein umfassendes und detailliertes Bild zu machen. Die Anforderungen an die Mitglieder der Mission, welche zumindest russische Sprachkenntnisse nachweisen müssen, die jedoch - wenigstens in den letzten Jahren - auch immer häufiger das Estnische beherrschen, und die ständige Präsenz der Mission im Lande machen die OSZE-Mission zu einem wertvollen Beobachter und Berichtersteller für die internationale Gemeinschaft, aber auch zu einem Berater der estnischen staatlichen Institutionen.

Die OSZE-Mission in Lettland - ein Überblick

In Lettland wird die Mission der OSZE seit Herbst 1994 von dem US-amerikanischen Diplomaten Charles Magee geleitet. Wie bereits erwähnt, erfüllt Charles Magee nicht nur die Aufgaben des Missionsleiters, sondern ist gleichzeitig der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Russisch-Lettischen Kommission zu Fragen der Militärpensionäre.

Die Mission konzentriert ihre Anstrengungen auf die Zusammenarbeit mit der Verwaltung für Fragen der Staatsbürgerschaft und Migration (VSM), der Verwaltung für Naturalisierung (VfN) und dem Staatlichen Menschenrechtsbüro (SMB). Nachdem im Laufe der Jahre 1994 und 1995 die grundsätzliche Gesetzgebung zu Problemen in Verbindung mit der Staatsbürgerschaft unter Mithilfe der Mission erarbeitet und die Gesetze zur Staatsbürgerschaft, zum Status der ehemaligen sowjetischen Staatsbürger ohne andere Staatsbürgerschaft sowie zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern durch das lettische Parlament, den Saeima, verabschiedet worden waren, wandte sich die Mission der Umsetzung der Gesetze in

⁷ Vgl. Protokoll der 28. Sitzung des AHB, 16. September 1994.

Zusammenarbeit mit den entsprechenden staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen zu. Bis zum Februar 1995 wurde die Verwaltung für Naturalisierung aufgebaut, die dann mit der Aufgabe der Durchführung des Einbürgerungsprozesses beauftragt wurde.

Der Einbürgerungsprozeß in Lettland verlief bisher in zwei Stufen: die außerordentliche Naturalisierung und die Einbürgerung entsprechend den Reglementierungen des "Fenstermechanismus". Der sogenannte "Fenstermechanismus" beschreibt die stufenweise Öffnung von "Einbürgerungsfenstern" ab Januar 1996, beginnend mit jüngeren Kandidaten für die Staatsbürgerschaft bis zum Jahre 2003, wenn alle Interessenten sich den Prüfungen zur lettischen Sprache, zur Geschichte Lettlands und zur Verfassung unterziehen können. Die Mission hat seit dem Beginn der Durchführung dieser Examen den Examensverlauf beobachtet, aber auch in Zusammenarbeit mit der Naturalisierungsverwaltung, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und mit anderen internationalen Organisationen, wie dem Europarat, Empfehlungen zur Modifikation der Tests gegeben. Leider ist bisher die Zahl der Kandidaten für die Einbürgerung ernüchternd niedrig. Bislang wurden nur ca. 5.500 Einwohner entsprechend dem "Fenstermechanismus" naturalisiert; eine Zahl, die sowohl in starkem Kontrast zu den Erwartungen in Lettland, aber auch zu den vergleichbaren Zahlen in Estland steht. Obwohl eine ganze Reihe von Gründen für die mangelnde Bereitschaft zur Einbürgerung in der Öffentlichkeit diskutiert werden, soll ein neues Umfrageprojekt zu Staatsbürgerschaftsproblemen, welches unter Mitarbeit der Mission ausgearbeitet wurde, bis zum Ende des Jahres 1997 umfassendere Antworten geben. Die Mission, unterstützt durch die in Den Haag ansässige "Foundation on Inter-Ethnic Relations" und in Kooperation mit der VfN und der VSM, erarbeitete auch eine Broschüre, die interessierten Nicht-Staatsbürgern den Weg zur Staatsbürgerschaft vereinfacht beschreiben und erleichtern soll.

Wesentliche Ressourcen der Missionstätigkeit wurden in den letzten Jahren in die Beobachtung der Tätigkeit der Verwaltung für Fragen der Staatsbürgerschaft und Migration investiert. Durch das sogenannte "Casework Programme" konnten sich interessierte Einwohner an die Mission wenden, um Probleme im Umgang mit der VSM zu besprechen. Eines der Hauptziele des sogenannten "Roadtrip Programme" war es, sich während der Besuche in den regionalen Zentren Lettlands mit den Praktiken der örtlichen VSM-Abteilung vertraut zu machen. Während die ordnungsgemäße Registrierung der Nicht-Staatsbürger in den ersten Jahren der Tätigkeit der Mission im Vordergrund stand, so hat die Vorbereitung und letztliche Ausgabe der Nicht-Staatsbürgerpässe seit April 1997 das Interesse der Mission gefunden. Bisher wurden mehr als 20.000 Nicht-Staatsbürgerpässe ausgegeben; eine Zahl, die jedoch angesichts der Gesamtzahl von ca. 680.000 Nicht-

Staatsbürgern noch sehr gering ist. Trotzdem verbessert auch in Lettland die Ausgabe der Nicht-Staatsbürgerpässe die rechtliche Stellung der betroffenen Personen. Mit der Anerkennung des Dokuments durch mehr als 45 Staaten wird auch die Reisefreiheit der Nicht-Staatsbürger garantiert. Zudem erleichtert dieses neue und weitgehend fälschungssichere Dokument auch den lettischen Staatsinstitutionen einen vertrauensvolleren Umgang mit den Einwohnern, die bisher nur über den ehemaligen sowjetischen Paß als Identifikationsdokument verfügten.

Seit seiner Etablierung im Spätsommer 1995 hat die Mission eng mit dem Staatlichen Menschenrechtsbüro zusammengearbeitet. Diese Institution mit Ombudsmannfunktion nach australischem Muster hat sich innerhalb weniger Monate einen festen Platz in der politischen Landschaft des Landes erarbeitet. Obwohl lange Zeit weder ein Direktor bestätigt war noch eine juristische Basis für das Wirken des Büros existierte, konnte es bereits in seiner Gründungsphase einen positiven Beitrag zu der von der Mission zu beeinflussenden Problematik leisten. Neben dem Empfang von Personen, die Probleme vorzubringen haben, ist es besonders die juristische Analyse von Rechtsakten, die das Büro zu einer wichtigen Institution des gesellschaftlichen Lebens macht.

Diese wenigen Beispiele der Arbeit der Mission sollen aufzeigen, in welcher Weise und mit welchen Mitteln die OSZE in der Lage war und ist, die Entwicklung eines Rechtsstaats in Lettland und den Integrationsprozeß der Nicht-Staatsbürger zu fördern.

Neben der Mission in Riga findet sich im Zusammenhang mit dem Russisch-Lettischen Vertrag über den Truppenrückzug auch noch das Büro des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission zur Skrunda-Radarstation. Diese ABM-Frühwarnstation ist nach Abschluß des russischen Truppenrückzugs die einzige Einrichtung der Streitkräfte der Russischen Föderation auf lettischem Territorium. Ihr Betrieb bis 1998 wird durch regelmäßige Beobachtermissionen unter Leitung des dänischen Diplomaten Jörgen Andersen und des deutschen Luftwaffenoberst Jürgen Hübschen kontrolliert. Gleichzeitig arbeiten diese beiden OSZE-Repräsentanten in der Russisch-Lettischen Kommission zur Lösung von Fragen mit, die im Zusammenhang mit dem Betrieb von Skrunda stehen.⁸

"Exit Strategies" - eine beginnende Diskussion?

Seit Mitte bzw. Ende 1995 begann der Begriff "Exit Strategy" in Diskussionen um die Missionen der OSZE aufzutauchen. Mit "Exit Strategy" wird

⁸ Vgl. Protokoll der 9. Sitzung des Ständigen Ausschusses, 23. Februar 1995.

im allgemeinen eine schrittweise Reduzierung, die allmählich zur Schließung führen soll, gemeint. Nicht nur einige Gastgeberländer, die das Mandat der in ihrem Lande befindlichen Mission für erfüllt halten, sprechen von dieser Strategie, sondern auch etliche OSZE-Verantwortliche in den Missionen und in Wien haben den Begriff in ihren politischen Wortschatz aufgenommen.

Obwohl OSZE-Missionen anfänglich sogar als "Langzeitmissionen" bezeichnet wurden, war die Aufgabenstellung jeder Mission doch so abgesteckt, daß ihre Tätigkeit im Gastgeberland nicht ewig währen würde. Die Missionen der OSZE, nach dem Muster von UNO-Missionen häufig nur für jeweils sechs Monate bestätigt, sind zur Lösung von bestimmten Problemen gedacht, deren spätere Behandlung möglichst durch Institutionen der Gastgeberländer erfolgen soll. So wurde im Mandat der Mission in Estland festgelegt, daß "in Anbetracht der temporären Natur der Mission, Wege und Mittel zu überlegen sind, um ihre Verantwortung auf Institutionen und Organisationen, welche die örtliche Bevölkerung repräsentieren, zu übertragen".⁹

Insbesondere in Estland und Lettland wird nun seit geraumer Zeit immer wieder auf die temporäre Natur der Missionen und die Erfüllung ihres Mandats hingewiesen. Die Verhandlungen zwischen den Regierungen in Tallinn und Riga und der OSZE über die Art und Weise einer zukünftigen OSZE-Präsenz haben gerade erst begonnen. Die bisher demonstrierte Flexibilität der OSZE in ihrer organisatorischen Struktur, mit Missionen, einer "Assistance Group", einem Verbindungsbüro und verschiedenen anderen Formen des Engagements läßt jedoch Hoffnungen begründet erscheinen, daß derartige Verhandlungen zur Zukunft der Missionen einen Abschluß finden werden, der sowohl für die Gastgeberländer als auch die OSZE tragbar sein wird.

⁹ 19. Sitzung des AHB, 3. Februar 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1 (Übersetzung des Autors).

Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion¹

Dieser Beitrag knüpft an die Beiträge über die Bemühungen der OSZE zur Bewältigung der Konflikte in Georgien, um Berg-Karabach und in der Republik Moldau im OSZE-Jahrbuch 1995 an. Er versucht eine Bestandsaufnahme der Tätigkeit der in diesen Gebieten eingesetzten OSZE-Missionen in den vergangenen zwei Jahren. Weiter faßt er die bisherige Arbeit der OSZE-Missionen für die Krim und Tadschikistan zusammen. Als Grundlage dienen (unveröffentlichte) Missionsberichte und mündlich weitergegebene Informationen.

Georgien

Das Mandat der OSZE-Mission in Georgien ist im Anschluß an deren Eröffnung Anfang 1993 um jeweils sechs Monate verlängert worden. Sie ist mit nach wie vor 17 Mitgliedern, bestehend aus acht Diplomaten und neun Soldaten, darunter ein Offizier der Bundeswehr, die größte Langzeitmission der OSZE geblieben. Den Missionsleitern Hansjörg Eiff und Dieter Boden folgte 1996 mit Botschafter Michael Libal wieder ein Diplomat aus dem Auswärtigen Amt nach.

Das Hauptquartier der Mission liegt unverändert in der georgischen Hauptstadt Tiflis. Einen bedeutenden Fortschritt für die Präsenz der Mission in Südossetien stellt die Eröffnung eines ständigen Missionsbüros durch OSZE-Generalsekretär Giancarlo Aragona am 22. April 1997 in Zchinwali dar, das von zwei Missionsmitgliedern betrieben wird. Bis dahin hatte die Mission nur durch tägliche Autofahrten Kontakt zu Südossetien halten können. Die südossetische Führung hatte die Eröffnung eines solchen Büros verweigert, weil sie der Mission die einseitige Vertretung georgischer Interessen nachsagte. Ihre Zustimmung zur Eröffnung des Büros reflektiert den Vertrauenszuwachs, den die Mission durch ihre rege Maklertätigkeit auch auf ossetischer Seite hat erreichen können.

¹ Der Verfasser war 1993 Mitglied der OSZE-Mission in der Republik Moldau und 1994-95 Mitglied der OSZE-Mission in Georgien. Nach Verwendung im Rußland- und im OSZE-Referat des Auswärtigen Amts ist er seit Ende 1995 Rechtsberater der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Der Verfasser verdankt Kolleginnen und Kollegen im Auswärtigen Amt, in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE und in OSZE-Missionen wertvolle Hinweise. Dieser Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Ihrem 1994 erweiterten Mandat entsprechend hilft die Mission bei der Regelung der Konflikte um Südossetien und Abchasien, unterstützt Georgien beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats und fördert die Gewährleistung der Menschenrechte.²

Die Waffenruhe im *georgisch-ossetischen* Konflikt dauert dank der russischen Friedensstreitkräfte und ihren Kommandeuren wie auch der unter russischem Oberbefehl stehenden georgischen und ossetischen Teilstreitkräfte an. In einem mit dem russischen Oberkommando abgestimmten Verfahren fungieren Missionsmitglieder weiter als Monitore bei den Truppen im Felde und den in der Regel wöchentlichen Stabsbesprechungen. Dank des gewachsenen Vertrauens zwischen den georgischen und ossetischen Bevölkerungsteilen konnten im Anschluß an die 7. Sitzung der Gemeinsamen Kommission zur Regelung des Südossetienkonflikts am 13. Februar 1997 in Wladikawkas (Nordossetien/Russische Föderation), an der Vertreter Georgiens, Südossetiens, Rußlands, Nordossetiens und der Mission beteiligt sind, die Kontrollpunkte der Friedenstruppen von 26 auf 16 verringert werden. Diese und weitere Entscheidungen knüpften an ein bereits am 16. Mai 1996 unterzeichnetes Memorandum an. Die georgische und die südossetische Seite verpflichteten sich, ihre Bataillone in der Konfliktzone zu reduzieren und keine neuen militärischen Formationen aufzustellen. Südossetien sagte zu, seine Mannschaften verstärkt neu zu rekrutieren und dadurch alte Kämpfer aus der Zeit des bewaffneten Konflikts abzulösen. Man kam überein, die bis dahin von den Friedenstruppen wahrgenommene Polizeifunktion auf zivile Behörden zu übertragen. An Rußland wurde appelliert, bei der Finanzierung des ossetischen Bataillons zu helfen.

Sehr aktiv ist die Mission auch bei der Förderung praktischer Zusammenarbeit zwischen den Streitparteien. Dabei steht die von ihr angestrebte Rückkehr der aus dem Konfliktgebiet vertriebenen Flüchtlinge immer wieder im Mittelpunkt der Gespräche, so zuletzt bei der Kommissionssitzung am 13. Februar 1997. Ein dort verabschiedetes Dokument legt rechtliche und technische Regeln für eine Rückkehr fest, die freilich noch nicht begonnen hat. Mit der Rückführung der Flüchtlinge wird der Mission eine zusätzliche Kontrollfunktion zuwachsen. Inzwischen hat sie durch die Herbeiführung oder Durchführung humanitärer Hilfe anderer Träger, die auch der Versorgung der seit 1992 unter provisorischen Bedingungen hausenden Flüchtlingsfamilien dient, deren Not lindern helfen können. Humanitäre Aktionen, die beiden Seiten nützen, haben ebenso wie durch die Mission vermittelte Begegnungen Annäherung schaffen können.

² Vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 179f.

Die Mission eskortiert offizielle Vertreter beider Seiten wie den georgischen Parlamentsvorsitzenden Shwania und den südossetischen Verteidigungsminister Sanakojew zu von ihr vermittelten Gesprächen in die jeweils andere Hauptstadt - ein Vorgang, der bis 1994 noch nicht vorstellbar war. Die Mission hat ferner eine Reihe von Treffen zwischen georgischen, südossetischen und zuletzt auch abchasischen Journalisten zustandegebracht. Erfolgreich waren auch ihre Bemühungen um internationale Wirtschaftshilfe (1997: neun Millionen ECU von der EU), die Georgien als Ganzem, einschließlich Südossetiens und Abchasiens, zugute kommen soll und damit die Zukunftschance andeutet, die für die drei Konfliktparteien in einer einvernehmlichen Beilegung liegt.

Der von der Mission betriebene "Wandel durch Annäherung" könnte die Voraussetzungen für eine politische Lösung des Südossetienkonflikts schaffen, für die ein Durchbruch noch aussteht. Ein im Sommer 1994 von der Mission unterbreiteter Vorschlag für den künftigen Status Südossetiens³ fand zwar grundsätzliche Unterstützung bei Präsident Eduard Schewardnadse und einer Mehrheit des politischen Spektrums in Tiflis, wurde jedoch in Südossetien zunächst einmal verworfen, da er die Rückkehr eines sich selbst verwaltenden Südossetiens in den georgischen Staatsverband vorsieht. Positiver Höhepunkt im Konfliktbewältigungsprozeß war die Unterzeichnung eines Memorandums über sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den Parteien des georgisch-ossetischen Konflikts am 16. Mai 1996 im Moskauer Kreml im Beisein der Präsidenten Jelzin und Schewardnadse sowie der südossetischen Nummer eins Ludwig Tschibirow und des Schweizer Botschafters Bucher als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, gefolgt von einem ersten bilateralen Treffen zwischen Schewardnadse und Tschibirow am 27. August 1996 in Wladikawkas. Der Ausgestaltung und Durchführung des Memorandums diente ein weiteres Moskauer Treffen am 4. und 5. März 1997 auf hoher Ebene. Dieses zeigte, daß die Seiten von einer politischen Einigung noch weit entfernt sind. Wichtigstes inhaltliches Ergebnis des Treffens ist der Satz, daß die Parteien in ihrem Streben nach einer Beilegung sich von der Charta der Vereinten Nationen, den Prinzipien der OSZE und den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts einschließlich der Grundsätze der staatlichen territorialen Integrität und des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung leiten lassen.

In der Tat wird die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen den beiden letztgenannten Grundsätzen das Ziel der weiteren Gespräche sein müssen. Dafür ist ein ständiger Verhandlungsprozeß zwischen den Konfliktparteien und mit den Vertretern Rußlands, Nordossetiens und der OSZE vereinbart worden. Ein Sekretariat für die Verhandlungen sollte bis 5. April

³ Vgl. Eiff, ebenda, S. 182-184.

1997 eingerichtet werden, ebenso Expertengruppen für Einzelthemen. Die Teilnahme von OSZE-Vertretern an beidem ist vorgesehen. Wer enttäuschend findet, daß das erste Treffen infolge des Moskauer Memorandums somit nur zu Aussagen zum weiteren Verfahren, jedoch noch nicht zu materiellen Lösungsansätzen geführt hat, muß sich vor Augen halten, daß noch 1994 jedenfalls in Südossetien, aber auch in Teilen der Tifliser Opposition angesichts frischer Erinnerungen an den bewaffneten Konflikt überhaupt keine Verhandlungsbereitschaft bestand. Gemeinsam mit der Reduzierung der militärischen Komponente auf beiden Seiten ist die Einigung auf die Regeln eines Verhandlungsprozesses im schwierigen georgischen Kontext an sich schon als wichtiger konfliktmindernder Schritt zu werten. Jedoch bleibt die Arbeit in Georgien eine echte Langzeitaufgabe.⁴

An den zur Zeit freilich auf der Stelle tretenden Verhandlungen unter VN-Vorsitz zum *Abchasienkonflikt* hat die OSZE teilgenommen. Jedoch lehnt die unverändert kompromißlose abchasische Führung eine aktivere Rolle der OSZE bei den Bemühungen um eine Beilegung nach wie vor ab. Missionsmitglieder setzen ihre Besuche in der Region fort. Mit einem Mitglied im Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Suchumi gemäß Vereinbarung zwischen den beiden Organisationen vom 29. April 1997 ist die Mission nun wenigstens für einen wichtigen Sachbereich permanent in Abchasien vertreten. Weiter besorgniserregend sind die fortgesetzten bewaffneten Zwischenfälle in der südlichen abchasischen Provinz Gali im Zusammenhang mit der unkontrollierten Rückkehr von dort vertriebener Georgier und deren Gefährdung durch Minenfelder.

Die Lage in *Georgien als Ganzem* hat seit der Einführung einer eigenen Währung, des Lari, am 2. Oktober und einer neuen Verfassung am 17. Oktober 1995 an Stabilität gewonnen. Die Mission organisierte die internationale Beobachtung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 5. und 19. November 1995, die zur Bestätigung Schewardnadse und einer Reduzierung der Parteienvielfalt im Parlament auf drei Parteien führten. Mit der Beobachtung der Menschenrechtsslage, darunter von Fällen wie des aufgrund von eigenen militärischen Aktivitäten inhaftierten ehemaligen Verteidigungsministers Tengis Kitowani und des eines Attentats auf Schewardnadse beschuldigten ehemaligen Geheimdienstchefs Igor Giorgadse, erfüllt die Mission eine weitere wertvolle Aufgabe. Gemeinsam mit dem Warschauer OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte betreibt sie ferner Projekte zur Reform des georgischen Strafvollzugs. Durch ihre Vermittlung konnte der Salzburger Völker- und Verfassungsrechtler Michael Geistlinger, der auch die rechtliche Gestaltung

⁴ Vgl. Eiff, ebenda, S. 186.

einer politischen Lösung sondiert, den georgischen Gesetzesentwurf über ethnische Minderheiten einer kritischen Würdigung unterziehen.

Der Konflikt um Berg-Karabach

Die Bemühungen der Minsk-Gruppe (bestehend aus Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Rußland, Schweden, Schweiz, Türkei, USA und Belarus sowie Dänemark als diesjährigem OSZE-Vorsitz) um eine Lösung des Konflikts⁵ treten seit 1994 auf der Stelle. Zwar hält der zuletzt von den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans am 21. April 1996 bekräftigte Waffenstillstand, jedoch zeichnet sich nach einer Reihe von Runden der Gruppe in verschiedenen europäischen Hauptstädten seit Mitte 1995⁶ weiter keine politische Lösung ab. Infolgedessen ist auch die auf dem Budapester OSZE-Gipfel von 1994 für den Fall einer Lösung grundsätzlich beschlossene Aufstellung einer OSZE-Friedenstruppe⁷ bislang eine Option geblieben. Das bisherige Scheitern einer Einigung wurde durch eine Erklärung des Schweizer OSZE-Vorsitzes auf dem OSZE-Gipfel am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon sinnfällig gemacht, die bedauert, daß Armenien drei von allen anderen OSZE-Teilnehmerstaaten mitgetragenen Prinzipien zur Lösung des Konflikts nicht zustimmen konnte, nämlich Wahrung der territorialen Integrität Armeniens und Aserbaidschans, Übereinkunft über den rechtlichen Status von Berg-Karabach auf der Basis der Selbstbestimmung und eines höchstmöglichen Grades der Selbstverwaltung innerhalb Aserbaidschans sowie Gewährung von Sicherheitsgarantien für die gesamte Bevölkerung Berg-Karabachs. Seit Anfang 1997 versucht der neue russisch-französisch-amerikanische Ko-Vorsitz eine Reaktivierung des Prozesses. Zur Zeit arbeitet er einen Aktionskalender für das weitere Vorgehen aus. Eine erste Gesprächsrunde unter dem neuen Ko-Vorsitz fand vom 1. bis 4. April 1997 in Moskau statt.

Inzwischen hat sich die Lage im Krisengebiet verschlechtert; der Waffenstillstand wurde häufig gebrochen. Da sich für Berg-Karabach die Minsk-Gruppe um eine Lösung bemüht, unterhält die OSZE dort keine Langzeitmission. Den täglichen Kontakt zu den Parteien in der Konfliktregion halten statt dessen der Beauftragte des OSZE-Vorsitzes, gegenwärtig der polnische Diplomat Andrzej Kasprzyk. Kasprzyk wurde im März und April anläßlich der Überwachung des Waffenstillstands im Konfliktgebiet

⁵ Vgl. Helmut W. Ganser, Die Bemühungen der OSZE um eine Beilegung des Konfliktes um Berg-Karabach, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 187-188.

⁶ Zu den Friedensbemühungen vorher Ganser, ebenda, S. 188-190.

⁷ Vgl. Ganser, ebenda, S. 190-191.

beschlossen. Der Amtierende OSZE-Vorsitzende, der dänische Außenminister Niels Helvig Petersen, ordnete deshalb vorübergehend die Unterbrechung der Überwachung an, bis die Parteien glaubhafte Garantien für die Sicherheit der Monitore geben könnten.

Republik Moldau

Stärker als in den Konflikten in Georgien und um Berg-Karabach deuten sich im Transnistrienkonflikt⁸ trotz gewisser Rückschläge⁹ Perspektiven für eine greifbare politische Lösung an. Die Mission,¹⁰ deren amerikanischer Leiter Michael Wygant Ende Juni 1996 durch seinen Landsmann Donald Johnson abgelöst wurde, hat zum politischen Lösungsprozeß Beiträge leisten, jedoch seit Mitte 1995 keinen Fortschritt zur Mitarbeit im militärischen Bereich erreichen können. Die Rolle der russischen und ukrainischen Vermittler ist im Vergleich zu derjenigen der Mission seit Sommer 1996 gewachsen.

Im *militärischen Bereich*¹¹ arbeitet die Mission seit 1994 unverändert in der trilateralen Gemeinsamen Kontrollkommission mit, an der seit Juni 1996 nun auch die Ukraine als Beobachter teilnimmt. Weiter bemühen sich die gewöhnlich zwei militärischen Missionsmitglieder, die Bataillone der Friedenstruppen, die gemeinsamen Kontrollposten und andere militärische Einrichtungen zu besuchen. Transnistrien verweigert ihnen jedoch nach wie vor Zugang zu "strategisch wichtigen Militärobjekten".

Hinsichtlich der Frage des Abzugs der *14. russischen Armee*¹² hat die Mission über ihre Kontakte zu den interessierten Seiten hinaus keinen Einfluß gewinnen können. Das 1994 unterzeichnete moldauisch-russische Truppenabzugsabkommen hat die russische Duma bis heute nicht ratifiziert, ungeachtet des Umstands, daß der Europarat dies zur Bedingung für den russischen Beitritt gemacht hatte. Das auf dem Budapester Gipfel der rus-

⁸ Zu Entstehung und Hintergrund des Konflikts Klemens Büscher, Möglichkeiten und Grenzen des OSZE-Konfliktmanagements in Moldova, in: Ethnos-Nation 1995, S. 72-74; Stefan Troebst, Internationale Vermittlungsbemühungen zwischen Moldova und der selbsternannten Transnistrischen Republik - Als KSZE-Diplomat beiderseits des Dnjestr, in: Berliner Osteuropa Info 5/1995, S. 18-22; Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 193-195.

⁹ Eine verhaltene Bewertung gibt Stefan Troebst, Kein Spektakulärer Erfolg - aber Spannungen reduziert. Die OSZE in der Republik Moldova, in: Wissenschaft und Frieden 1/1997, S. 23-27.

¹⁰ Zum Missionsmandat Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 74-76; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 195-197.

¹¹ Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 81-82; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 197-198.

¹² Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 81-82; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 198-199.

sischen Regierung unterbreitete Angebot, den Abzug durch die OSZE-Mission überwachen zu lassen, bleibt entsprechend ungenutzt. Immerhin wurde im November 1995 mit dem Transitabkommen zwischen Rußland und der Ukraine eine der notwendigen Voraussetzungen für den Truppen-transport geschaffen. Rußland hat eine Halbierung der Truppenstärke bis Ende 1997 gegen (westliche) finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt, die bislang jedoch nicht angeboten worden ist. Inzwischen zieht es neue Rekruten für seine Friedenstruppen aus dem Personalbestand der 14. Armee. Mit der Frage des Truppenabzugs eng verbunden ist die Frage des Abbaus eines über fünfzig Jahre alten russischen Waffenlagers in Transnistrien. Russischen Angaben zufolge würde sein Abtransport 2.000 Güterzüge füllen, die das ukrainische Schienennetz auf fünf Jahre blockieren würden; seine Vernichtung vor Ort würde nach ebenfalls russischen Schätzungen 50 Millionen US-Dollar kosten. Die transnistrische Führung fordert eine teilweise Vernichtung im Stahlwerk Rybniza - eine Option, die angesichts bereits kursierender Gerüchte über heimliche Waffenverkäufe an die transnistrischen Streitkräfte mancherorts auf Skepsis stößt. Die Aussicht auf einen zügigen Abzug von Truppen und Waffen wird weiter getrübt durch Äußerungen russischer Regierungsvertreter, welche diese Frage mit der Entwicklung der russisch-moldauischen Beziehungen verknüpfen.¹³

Ein Missionsmitglied widmet sich unverändert den *Menschen- und Minderheitenrechten* auf beiden Dnjestr-Ufern. Hier ist leider insbesondere hervorzuheben, daß der Streit um die Zwangskyrillisierung der moldauisch-(also rumänisch-)sprachigen Schulen in Transnistrien¹⁴ trotz der Anstrengungen der Mission und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE sowie zuweilen versöhnlicher Äußerungen in Tiraspol nicht behoben ist. Die transnistrische Führung beharrt entgegen dem Elternwillen an einigen Schulen unverändert auf der Benutzung der kyrillischen Schrift als unverzichtbarem Charakteristikum der moldauischen Sprache. Weniger als Menschenrechtsfall denn als Politikum, dessen Bedeutung für den Friedensprozeß trotz ausstehender Lösung glücklicherweise in den Hintergrund gerückt ist, dürfte die andauernde Inhaftierung von auf Grund von Anschlügen gegen transnistrische Politiker verurteilten Mitgliedern der Ilascu-Gruppe zu sehen sein.¹⁵

Während die Mission in der "Diplomatie des runden Tisches" mit gesellschaftlichen Gruppen von beiden Dnjestr-Ufern weiter aktiv war,¹⁶ hat sie sich auf der Suche nach einer *politischen Konfliktlösung* im Vergleich zu

¹³ So etwa in der Moskauer Zeitung "Sewodnja" vom 12. April 1997.

¹⁴ Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 80; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 203.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 200-201.

¹⁶ Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 79-80.

den russischen Vermittlern seit Sommer 1996 von der treibenden zu einer begleitenden Kraft zurückentwickelt. Nach einer Reihe von Treffen zwischen dem neugewählten moldauischen Präsidenten Petr Lucinschi und der transnistrischen Nummer eins Igor Smirnow sowie einem Arbeitsbesuch des russischen Außenministers Primakow im April war die Unterzeichnung eines unter russischem Vorsitz ausgehandelten Memorandums über die Grundlagen für die Normalisierung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und Transnistrien auf höchster Ebene am 8. Mai 1997 im Moskauer Kreml ein Meilenstein. Dieses sieht einen gegenseitigen Gewaltverzicht und eine einvernehmliche Ausarbeitung eines Status für Transnistrien sowie die Mitwirkung Transnistriens im Rahmen seiner Interessen an der Außenpolitik Kischinjows und eigene internationale Kontakte Transnistriens im wirtschaftlich-wissenschaftlich-kulturellen Bereich vor. Die Bemühungen Rußlands, der Ukraine und der OSZE um eine Normalisierung der Beziehungen zwischen den Streitparteien sollen fortgesetzt werden. Gegenseitige Garantien für die Durchführung einer Vereinbarung über diese Beziehungen sollen durch russische und ukrainische Garantien für eine Statusvereinbarung über Transnistrien ergänzt werden. Das Memorandum enthält eine Aufforderung an die OSZE, die Beachtung gegenseitiger Vereinbarungen zu überwachen, und einen Hinweis der Streitparteien auf die Unabdingbarkeit der Ausarbeitung eines Garantiemechanismus durch alle am Friedensprozeß Beteiligten (also auch die OSZE). Es bezieht sich auf die moldauisch-russische Vereinbarung über die Grundsätze einer friedlichen Regelung des bewaffneten Konfliktes in der transnistrischen Region der Republik Moldau von 1992 sowie die Möglichkeit eines Appells an die Garanten im Falle einer Verletzung einmal erreichter Vereinbarungen. Auf Drängen Kischinjows wurde diesen zehn Punkten ein elfter hinzugefügt, der dem möglichen Eindruck, es handele sich hier um einen Friedensprozeß zwischen zwei gleichgewichtigen Völkerrechtssubjekten, mit der Feststellung vorbeugt: "Die Seiten gestalten ihre Beziehungen im Rahmen eines gemeinsamen Staates in den Grenzen der Moldauischen SSR vom Januar 1990." In diesem Sinne zu verstehen ist auch eine Begleitende Gemeinsame Erklärung der Präsidenten Rußlands und der Ukraine sowie des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, die das Memorandum als im Einklang mit internationalen Normen bezeichnet, welche die Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau anerkennen. Weiter werden dort beide Seiten aufgefordert, unverzüglich mit der Ausarbeitung einer "Endgültigen Beilegungsvereinbarung" zu beginnen.

Bis dato (Mitte August 1997) ist dazu noch kein Anfang gemacht. Auf der Sollseite muß vermerkt werden, daß die OSZE-Mission, die seinerzeit mit den in ihrem Bericht Nr. 13 vom 13. November 1993 enthaltenen Vor-

schlagen für einen besonderen Status Transnistriens innerhalb der Republik Moldau den Anstoß für die Statusdiskussion gegeben hatte,¹⁷ trotz ausdrücklicher Bitte von Vertretern beider Parteien anlässlich eines runden Tisches im Juli 1996 in Kiew bis heute keine Weiterentwicklung dieser Vorschläge unterbreitet hat. Hinderlich für ihre Vermittlerfunktion wirkt sich darüber hinaus das schwieriger gewordene Verhältnis zur transnistrischen Führung aus, die wegen inhaltlich wohl berechtigter, aber ungewöhnlicherweise öffentlich gemachter kritischer Äußerungen im März 1997 die Zusammenarbeit aufkündigte.¹⁸ Negativ zu Buche schlagen dürfte auch, daß die Mission nicht mehr mit ein bis zwei Mitgliedern regelmäßig in Tiraspol vertreten ist, sondern dort inzwischen nur noch ein mit Ortskräften besetztes Büro unterhält, das Ausflügen von Missionsmitgliedern aus Kischinow als logistische Basis dient. Jedoch wird ein fortentwickelter, mit beiden Seiten kontinuierlich abgestimmter Statusvorschlag von den Vermittlern kommen müssen, da jeder Vorschlag von seiten einer der beiden Parteien für die jeweils andere von vornherein inakzeptabel sein wird. Dabei hätte das durch die Unterzeichnung des Memorandums geschaffene Momentum genutzt werden können. Jüngste Äußerungen Smirnows deuten wieder auf eine Verhärtung der transnistrischen Haltung hin.¹⁹

Ukraine

Die OSZE-Mission in der Ukraine mit Hauptquartier in Kiew und einem Büro in Simferopol wurde 1994 mit dem Mandat eingesetzt, gemeinsam mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten bei der Schaffung einer Autonomielösung für die Halbinsel Krim innerhalb der Ukraine zu helfen. Die überwiegend russischsprachige Krim, die im Rahmen der Sowjetunion von der Russischen zur Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik transferiert wurde, strebte nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991 in die Russische Föderation zurück. Der daraus erwachsende politische Konflikt mit Kiew konnte seither entschärft werden. Nach den Missionsleitern Kohlschütter und Lyshchinsky bemüht sich der Amerikaner Michael Wygant, der als

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 76; Troebst, a.a.O. (Anm. 8); Welberts, a.a.O. (Anm. 8), S. 204-208.

¹⁸ Das frühere Missionsmitglied Büscher schrieb zwei Jahre vor diesem Vorfall nicht zu Unrecht, "daß die Position eines unabhängigen Vermittlers durch Schuldzuweisungen an die Konfliktparteien, insbesondere an die aktuellen Verhandlungspartner, ernsthaft gefährdet wird. Eine auf Vertrauensbildung und dem guten Willen beider Seiten basierende Konfliktmediation kann sich kein öffentliches Aufrechnen vergangener und gegenwärtiger Fehlleistungen aller Beteiligten leisten." Büscher, a.a.O. (Anm. 8), S. 75.

¹⁹ Eine grundlegende Beschreibung der transnistrischen Position und Lage liefert Büscher, Die "Transnistrische Moldaurepublik" in der Sackgasse, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 26/1996.

stellvertretender Leiter der Georgien- und Leiter der Moldaumission bereits reiche OSZE-Erfahrung gesammelt hat, um eine endgültige Beilegung. Leiter des Simferopoler Büros ist zur Zeit der Berliner Professor Frank Ebers.

Die am 28. Juni 1996 vom ukrainischen Parlament verabschiedete Verfassung sieht eine Autonome Republik Krim vor, definiert jedoch deren Rechte enger, als vom Krimparlament gewünscht. Von einer eigenen Krimschen Verfassung ist - anders als in einer maßgebenden Entschließung des Obersten Rates der Krim vom 6. Juni 1996 - nicht die Rede. Unerfüllt bleibt die Forderung nach einer Kontrolle der natürlichen Ressourcen durch die Autonome Republik, einer Einsetzung des Russischen als zweiter Staatssprache in der gesamten Ukraine, nach einem Gesetzesinitiativrecht des Krimparlaments im Obersten Rat der Ukraine und nach einem ständigen Vertreter der Krim in Kiew. Statt dessen bestätigt sie die Stellung des Beauftragten des Präsidenten der Ukraine in der Autonomen Republik. Insgesamt bleiben zwanzig Artikel der Krimverfassung unbestätigt. Um diese Lücke zu füllen, arbeiten das ukrainische Justizministerium und der Kiewer Parlamentsausschuß gegenwärtig an Gesetzesentwürfen über den Ministerrat und den Obersten Rat der Krim, den Beauftragten des Präsidenten sowie lokale Selbstverwaltung in der Krim. Die Voraussage darf gewagt werden, daß dieser einseitige Lösungsansatz in Kiew im Krimparlament wenig Gegenliebe finden wird. Die Kiewer Entwürfe sehen dem Vernehmen nach ein bloßes Teilzeitparlament vor, das nur alle drei Monate zusammenträte und aufgelöst werden könnte, wenn es bestehende Verwaltungsstrukturen antasten wollte. Seine Kompetenzen würden zugunsten der Exekutive beschnitten. Deren Leiter wiederum unterstünde der ukrainischen Regierung, seine Minister müßte er in Abstimmung mit Kiew auswählen. Falls dieses Konzept verwirklicht wird, wird sich ungeachtet einer unleugbaren verfassungsrechtlichen und institutionellen Privilegierung am Ende die Praxis der Krimverwaltung möglicherweise nicht grundlegend von der simpler ukrainischer Verwaltungsgebiete unterscheiden.

Im politischen Alltag trägt die völlige Selbstblockierung des Krimparlaments und das zunehmende Zentralisierungsstreben Kiews angesichts eines ethnischen russischen Anteils an der Krimer Bevölkerung von 60 und einem russischen Sprachanteil von 80 Prozent ebensowenig zu dauerhafter politischer Stabilität bei wie von nationalistischen russischen Kräften ausgehende Aktivitäten auf der Halbinsel. Unerfüllt ist der Anspruch der von Stalin vertriebenen und inzwischen zurückgekehrten Krimtataren auf eine eigene Autonomie. Stabilisierend könnten sich hingegen die Ergebnisse des Besuchs von Präsident Jelzin Ende Mai 1997 in Kiew auswirken: Unterzeichnet wurden ein Freundschaftsvertrag sowie Vereinbarungen über den

Status von Sewastopol, die Aufteilung der sowjetischen Schwarzmeerflotte und die Stationierung des russischen Teils davon auf Leasing-Basis in Sewastopol, das damit als ukrainischer Hafen anerkannt wird. Das Vertragswerk bedarf der Ratifizierung durch die beiden Parlamente.

Das Mandat der Mission wurde im halbjährlichen Rhythmus bis zuletzt Ende Dezember 1997 verlängert. Die ukrainische Regierung hat einer Verlängerung wiederholt zugestimmt, obwohl sie den politischen Konflikt um die Zukunft der Krim für gelöst hält und der Mission einen Langzeitcharakter abspricht. Angesichts des fortbestehenden Regelungsbedarfs ist zu hoffen, daß sie der Mission auch weiterhin Gelegenheit gibt, ihre stabilisierende Arbeit fortzusetzen.

Tadschikistan

Die OSZE-Mission in Tadschikistan, seit April 1997 von Botschafter Dimitri Manjavidzc geleitet, wurde 1994 eingerichtet mit dem Mandat, den innertadschikischen Dialog zur Überwindung der fortdauernden bürgerkriegsähnlichen Zustände zu fördern, die Flüchtlingssituation zu überwachen und den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen zu unterstützen. Die OSZE ist damit Juniorpartner in einem arbeitsteiligen Verhältnis mit den Vereinten Nationen, die Friedenstruppen in Tadschikistan unterhalten (UNMOT), und deren Sondergesandter Gerdt-Dietrich Merrem sich gemeinsam mit den Vertretern Rußlands und des Irans um eine politische Lösung bemüht. Treffen zwischen Präsident Rachmonow und dem Oppositionsführer Nuri am 23. Dezember 1996 in Moskau, im Januar 1997 in Teheran, am 20./21. Februar 1997 in Maschhad und vom 16. bis 18. Mai in Bischkek brachten unter anderem Absprachen zur Verlängerung des Waffenstillstands zwischen den Bürgerkriegsparteien, zur Durchführung eines bereits vorher vereinbarten Gefangenenaustauschs, über ein Protokoll für Flüchtlingsfragen, zur Bildung und Struktur einer Kommission der nationalen Versöhnung und zur übergangsweisen Beteiligung der Opposition an Regierung und zentraler Wahlkommission. Ein am 27. Juni 1997 in Moskau unterzeichnetes Friedensabkommen sieht vor, daß die Opposition künftig an der Regierung des Landes zu 30 Prozent beteiligt wird. Die in dem Oppositionsbündnis vereinigten politischen Bewegungen, deren wichtigste Nuris Partei der islamischen Wiedergeburt ist, sollen künftig wieder legal ihre Tätigkeit aufnehmen können. Erneut wird die Bildung einer nationalen Versöhnungskommission vorgesehen.

Eine Beteiligung der OSZE-Mission an einer nationalen Versöhnungskommission ist offen. Ihre freilich sehr regen Bemühungen beschränken sich auf die Kontaktpflege mit Regierungs- und Oppositionsstellen auch in Form von

Seminaren und Gesprächsrunden. 1994 beriet die Mission die tadschikische Regierung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und setzte die Aufnahme demokratischer Grundprinzipien und Menschenrechtsklauseln durch. Im Herbst 1995 übernahm sie drei Büros des Hochkommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen im Süden Tadschikistans (Kurgan-Tube, Schachritus, Dusti). Da die OSZE keine Flüchtlingsbetreuung im engeren Sinne betreibt, befaßt sich die Mission gemäß Mandatserweiterung vom 6. Juli 1995 dort mit der Überwachung der Menschenrechte und der Flüchtlingsrückführung, die im Frühjahr 1997 begonnen hat. Ihr Vorschlag, wegen der sich verschlechternden Situation zwei weitere Stützpunkte in Garm und Tschudschand zu eröffnen, ist bisher nicht umgesetzt. Verantwortlich dafür ist in erster Linie die Verschleppung durch tadschikische Behörden, an deren Unterstützung es vor allem auf lokaler Ebene allgemein fehlt.

Eine gemischte Bilanz

Das von der OSZE geschaffene neue Instrument der Langzeitmissionen in Krisengebieten hat sich in den zurückliegenden zwei Jahren auf Grund unterschiedlicher Mandate, unterschiedlicher Bedingungen in den Einsatzgebieten und unterschiedlicher personeller Zusammensetzung unterschiedlich bewährt.²⁰ Nur zwei Langzeitmissionen, die in Georgien und in der Republik Moldau, sind zur Vermittlung im Hinblick auf eine politische Lösung mandatiert. Die *Georgienmission* als größte betreibt in einem besonders schwierigen, durch zwei gleichzeitige, noch ungelöste Konflikte gekennzeichneten Umfeld neben ihren zahlreichen anderen Aktivitäten beharrlich eine Politik der kleinen Schritte als Voraussetzung für inhaltliche Gespräche über eine politische Beilegung des Südossetienkonflikts. Die kleinere *Moldaumission* arbeitet demgegenüber im Rahmen eines auf Grund größerer Stabilität und geringerer ethnischer Gegensätze günstigeren Umfelds, zu dessen Verbesserung sie ursprünglich selbst beitragen konnte, dessen Möglichkeiten sie jedoch in letzter Zeit noch nicht ausgeschöpft hat. Die Missionen in der Ukraine und in Tadschikistan sowie der Beauftragte des OSZE-Vorsitzenden für Berg-Karabach haben demgegenüber kein Vermittlungsmandat. Für die erstgenannte Mission besteht namentlich die ukrainische Regierung darauf, daß sie lediglich beratende Funktion im Hinblick auf die Gestaltung einer Lösung des Verfassungskonflikts zwischen Kiew und der Krim habe. Jedoch besteht kein Zweifel, daß die

²⁰ Vgl. auch Stefan Troebst, Dicke Bretter, schwache Bohrer. Die Langzeitmissionen der OSZE, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/Main 1997, S. 147-165.

Ukrainemission in dieser glücklicherweise nicht militärischen und somit günstigeren Gemengelage auf präventive Art eine ähnlich ausgleichende Funktion ausübt wie ihre Schwestern in der Republik Moldau und in Georgien. Ihre Schließung wäre verfrüht.

Demgegenüber haben die *Langzeitmission in Tadschikistan* und der *Beauftragte des Amtierenden OSZE-Vorsitzes für Berg-Karabach* lediglich flankierende Funktion, letzterer zugunsten der politisch tätigen Minsk-Gruppe, die erste im Hinblick auf die Friedenserhaltungs- und Vermittlungstätigkeit der Vereinten Nationen. Zu Tadschikistan bleibt anzumerken, daß die dortige Arbeitsteilung zwischen Vereinten Nationen und OSZE nicht dem Prinzip "OSZE zuerst"²¹ entspricht. Es fragt sich, ob eine noch so aktive Arbeit dort, die in ihrer Zielsetzung von vorneherein sehr begrenzt ist und deshalb zu keinem sichtbaren Erfolg führen kann, dem Ansehen der Organisation förderlich sein wird. Die flankierende Fleißarbeit dieser Mission wird oft nicht genügend wahrgenommen und ihre Bedeutung unterschätzt.

²¹ Vgl. Herbert Honsowitz, 'OSZE zuerst', in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49-54.

Die Tauben gegen die Falken unterstützen¹

Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien

Positionen im Konflikt und seine provisorische Lösung

Der Konflikt, der Ende 1994 zum Krieg führte, war im Widerspruch zweier Positionen begründet: Die Position der tschetschenischen Konfliktpartei und heute die Position der tschetschenischen Regierung war bzw. ist, daß die Tschetschenische Republik in den Jahren 1991 und 1992 auf legalem Weg die Unabhängigkeit erlangt hat. Die Position der Russischen Föderation ging stets davon aus, daß Tschetschenien integraler Bestandteil der Föderation ist. Ziel der militärischen Operationen seit Ende Dezember 1994 war die "Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung" in der Republik gegen einen Widerstand, der als illegal galt. Die Akteure dieses Widerstands wurden von Moskau als Kriminelle und "Banditen" betrachtet. Im Verlaufe des militärischen Konflikts und seiner Beilegung erkannte Moskau jedoch nach und nach die tschetschenische Seite als Verhandlungspartnerin an.

Der Konflikt betraf sowohl die *Frage der Beziehung zwischen der Republik und Moskau* als auch die Machtfrage innerhalb der Republik. Die Beziehungsfrage war Gegenstand des bilateralen Verhandlungsprozesses und fand eine provisorische Lösung im Abkommen von Chasawjurt vom 31. August 1996, das festlegt, daß "über die Prinzipien der gegenseitigen Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der tschetschenischen Republik bis zum 31.12.2001 eine Vereinbarung erreicht werden soll". Diese Formulierung wurde von Moskau so interpretiert, daß es dabei um die Regelung der Beziehungen zwischen dem föderalen Zentrum und einem "Subjekt der Russischen Föderation" geht. Für Grosny wurde damit dem Unabhängigkeitsanspruch nicht widersprochen. Am 12. Mai 1997 unterzeichneten die Präsidenten Jelzin und Maschadow einen Friedensvertrag, der den Gewaltverzicht, den Aufbau gegenseitiger Beziehungen und die

1 Der folgende Rückblick auf die Arbeit der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien betrifft die Periode von Anfang Januar 1996 bis Ende April 1997. Er bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Gruppenleiters jener Periode zum Ausdruck und verpflichtet weder die OSZE noch das schweizerische Außenministerium. Dieser Artikel erscheint in modifizierter Form in: Laurent Goetschel (Hrsg.), Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft, Bern 1997.

Grundlage weiterer Vereinbarungen festlegt. Auch wenn dieser Vertrag in der Wortwahl der tschetschenischen Position entgegenkommt ("hohe Vertragsparteien", "gleichberechtigte Beziehungen", "internationales Recht"), bleibt auch darin die Lösung der Statusfrage ausgeklammert.

Die *Machtfrage innerhalb der Republik* fand ihre Lösung in den Präsidentschaftswahlen vom 27. Januar 1997. Aslan Maschadow wurde bei einer Wahlbeteiligung von 80 Prozent mit 59 Prozent der Stimmen gewählt. Präsident Jelzin gratulierte Maschadow mit seinem Scheiben vom 2. Februar zur Wahl und erkannte damit die neue Regierung in Grosny als legitim an.

Kein Staat hat die tschetschenische Unabhängigkeit anerkannt. Die Position der OSZE zur Statusfrage reflektiert die Position der Regierungen der Teilnehmerstaaten und geht deshalb von der *Integrität des Territoriums der Russischen Föderation* aus. Die Unterstützungsgruppe hat aber stets die Tatsache anerkannt, daß die Position der tschetschenischen Konfliktpartei die oben beschriebene Position ist. Auf der Grundlage der Prinzipien der OSZE und ihres Mandats unterstützte sie alle Schritte in Richtung auf eine friedliche Beilegung des Konflikts, für welche die Zustimmung der Konfliktparteien gefunden werden konnte, ohne daß die Unterstützungsgruppe den Inhalt und die Richtung dieser Schritte präjudizierte. Dadurch konnte sie sowohl im bilateralen Verhandlungsprozeß als auch bei der Durchführung der Wahlen eine wichtige Rolle spielen.

Etappen der Vermittlungsarbeit

Während des ungarischen OSZE-Vorsitzes stimmte Moskau der Schaffung der Unterstützungsgruppe zu, die am 24. April 1995 ihre Arbeit in Grosny aufnahm. In der Folge des tschetschenischen Terroranschlags im südrussischen Budjonnowsk im Juni wurde unter dem Vorsitz der damaligen Unterstützungsgruppe am 31. Juli 1995 ein Militärabkommen abgeschlossen. Es sah den Waffenstillstand, den Austausch der Gefangenen, die Entwaffnung und einen weitgehenden Truppenabzug vor. Das Abkommen wurde nicht eingehalten; die Kampfhandlungen nahmen wieder zu. Die Strategie Moskaus bestand in der folgenden Zeit darin, den tschetschenischen Widerstand militärisch in den Süden abzudrängen und zu isolieren und gleichzeitig den politischen Einfluß in der Republik über die lokale Regierung von Doku Sawgajew zu stärken, der in den umstrittenen Wahlen vom 17. Dezember 1995 "Republiksoberhaupt" wurde.

Die Unterstützungsgruppe sah sich bei meiner Amtsübernahme Anfang Januar 1996 in der schwierigen Lage, einerseits das Vertrauen der tschetschenischen Konfliktpartei verloren zu haben, weil diese der OSZE vorwarf,

gegenüber den russischen Verletzungen des Militärabkommens geschwiegen zu haben. Andererseits bestand ein Erwartungsdruck von Seiten Doku Sawgajews und des russischen Oberkommandierenden, deren Politik der "Friedensabkommen" mit den tschetschenischen Dörfern zu unterstützen. In diesen zum Teil erzwungenen Abkommen verpflichteten sich Dörfer, bei sich keine Widerstandskämpfer zu dulden, um selbst von Kampfhandlungen verschont zu werden.

Im März 1996 übermittelte die Unterstützungsgruppe zwei Berichte über die *Menschenrechtssituation* in Tschetschenien an die OSZE in Wien, von denen der zweite in Wien an die Presse gelangte. Darin wurde - neben dem Hinweis auf die Menschenrechtsverletzungen der tschetschenischen Konfliktpartei (Geiselnahmen) - die russische Kriegführung als "Kriegshandlungen gegen die Zivilbevölkerung" qualifiziert, die nicht mit "militärischer Notwendigkeit" gerechtfertigt werden können.

Dschochar Dudajew, der tschetschenische Präsident, der 1991 die Unabhängigkeit verkündet hatte, verweigerte der Unterstützungsgruppe jeden Kontakt. Am 17. April 1996 fiel er einem russischen Raketenschlag zum Opfer. Sein Nachfolger, Selimchan Jandarbijew, empfing mich am 9. Mai und äußerte seine Bereitschaft zu einem weitgehend bedingungslosen Treffen mit der russischen Regierung auf höchster Ebene. Zwei Tage später übermittelte ich diese Haltung Premierminister Tschernomyrdin. Es folgte eine Reihe von weiteren Treffen mit der tschetschenischen Führung in verschiedenen Dörfern und mit russischen Regierungsvertretern in Moskau, bis eine Einigung über die *Zusammenkunft Jelzins mit Jandarbijew im Kreml* erzielt werden konnte.

Anlässlich dieses ersten Gipfeltreffens am 27. Mai 1996 vereinbarten die Konfliktparteien, "sich für die Lösung jeglicher Streitfragen der Gewaltanwendung und der Androhung von Gewalt zu enthalten", und beschlossen einen Waffenstillstand. Die Verhandlungen wurden am folgenden Tag in Moskau und am 4. Juni in der Hauptstadt der westlichen Nachbarrepublik Inguschetien, Nasran, auf niedrigerer Ebene fortgesetzt. Die Unterstützungsgruppe vermittelte die Gespräche in Nasran und bemühte sich, die Positionen in der zentralen Streitfrage der Wahlen anzunähern: Die Vertreter Moskaus insistierten darauf, daß am 16. Juni in der Republik die Präsidentschaftswahlen ungestört durchgeführt werden könnten, die Vertreter des Widerstands widersetzten sich den von Sawgajew für das gleiche Datum angekündigten Lokalwahlen. Am 10. Juni wurden zwei Protokolle über die Verwirklichung des Waffenstillstandes und den Austausch von Gefangenen unterzeichnet. Der Geist einer im ersten Protokoll vereinbarten Klausel, daß die Lokalwahlen nach dem Truppenabzug abgehalten werden sollten, wurde durch die sofort danach von Sawgajew bestätigten Lokalwahlen verletzt.

Am Wahltag hielt sich die tschetschenische Konfliktpartei militärisch zurück und tolerierte damit auch die Durchführung der Präsidentschaftswahlen in der Republik. Das Verhältnis zu Moskau blieb aber auch danach sehr gespannt; der Waffenstillstand wurde laufend verletzt. In den Tagen nach dem zweiten Wahlgang der russischen Präsidentschaftswahlen vom 3. Juli kam es zu einer neuen Eskalation der Gewalt: Moskau rechtfertigte die ausgedehnten russischen Angriffe gegen Dörfer und Stellungen im Süden Tschetscheniens mit dem Vorwurf der "unverminderten Waffenstillstandsverletzungen" der anderen Seite. In dieser verschärften Situation bemühte sich die Unterstützungsgruppe mit begrenztem Erfolg um weitere Treffen sowohl für den Gefangenenaustausch als auch zwischen den Militärkommandanten.

Am 6. August 1996 stürmten die tschetschenischen Separatisten Grosny und brachten den größten Teil der Stadt unter ihre Kontrolle. Während dieser Kampfhandlungen war der Kontakt der Unterstützungsgruppe mit den Konfliktparteien auf spärliche Telefonverbindungen reduziert. Alexander Lebed, der neu ernannte Sekretär des russischen Sicherheitsrates, wurde als Bevollmächtigter für Tschetschenien eingesetzt und vereinbarte im direkten Kontakt mit Aslan Maschadow, dem Stabschef der tschetschenischen Streitkräfte, einen Waffenstillstand ab dem 13. August. Die Unterstützungsgruppe wurde erst wieder in die Verhandlungen einbezogen, als mir Lebed am 28. August in Moskau den Entwurf für ein Abkommen unterbreitete, den ich am folgenden Tag Jandarbijew übermittelte. Das Abkommen wurde am 31. August in Chasawjurt, im östlich benachbarten Dagestan, unterzeichnet. Die Unterstützungsgruppe trug mit ihren Kommunikationsmitteln dazu bei, daß das Treffen stattfand, dem mein polnischer Stellvertreter und ich als Beobachter beiwohnten.

In den beiden folgenden Monaten, in denen die direkten Kontakte zwischen den Konfliktparteien bedeutend intensiver geworden waren, konzentrierte sich die Arbeit der Unterstützungsgruppe auf drei Bereiche: Erstens bemühte sich die Gruppe darum, daß der Verhandlungsprozeß von der Ebene Lebed-Maschadow auf die Ebene Tschernomyrdin-Jandarbijew gehoben werden konnte. Zweitens nahm sie an der Waffenstillstandskommission und an der Gefangenenkommission teil und begleitete einzelne von diesen Kommissionen vereinbarte Aktivitäten. Drittens setzte sie sich dafür ein, daß die nach wie vor ungelöste Frage der Präsenz der Föderationstruppen behandelt würde. Am 23. November unterzeichnete Präsident Jelzin das Dekret für den vollständigen Truppenabzug. Dieses Dekret räumte das wichtigste Hindernis für die Durchführung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen aus dem Weg. Im Hinblick auf diese Wahlen stellten sowohl Moskau als auch die tsche-

tischen Seite hohe Erwartungen an die OSZE, insbesondere hinsichtlich einer internationalen Wahlbeobachtung.

Der Beitrag der OSZE bestand aus drei Elementen: Erstens mobilisierte die Unterstützungsgruppe mit der Zustimmung der russischen Behörden von OSZE-Teilnehmerstaaten die finanziellen Mittel, die sie der tschetschenischen Wahlkommission für die Organisation der Wahlen auszahlen konnte. Gleichzeitig beschaffte sie aus Wien Wahlurnen und andere technische Mittel für die Wahlen, z.B. kleine UV-Lampen und Sprays für eine unsichtbare Markierung auf der Hand aller Wähler und Wählerinnen zur Sicherstellung einer nur einmaligen Stimmabgabe. Zweitens unterstützte sie - wo es notwendig war - die Wahlkommission mit vereinzelt organisatorischen Maßnahmen. Sie ließ beispielsweise außerhalb der Republik die 1,4 Millionen Wahlzettel drucken und transportierte sie nach Grosny. Drittens organisierte sie den Aufenthalt von über 70 OSZE-Wahlbeobachtern und Wahlbeobachterinnen, die unter umfangreichen Sicherheitsvorkehrungen für vier Tage nach Tschetschenien kamen. Allein die Tatsache, daß in der unmittelbaren Nachkriegssituation Wahlen durchgeführt werden konnten, war ein großer Erfolg. Sowohl die OSZE-Beobachter als auch die anderen internationalen und russischen Beobachter bestätigten einstimmig ihren demokratischen Charakter.

Im Anschluß an die Wahlen und die Inauguration des neuen Präsidenten Maschadow wurde von beiden Seiten bestätigt, daß die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien verbleiben soll.

Die Arbeit der Unterstützungsgruppe

Die Arbeit der Unterstützungsgruppe bestand im wesentlichen darin, mit beiden Konfliktseiten den Kontakt zu suchen und zu vertiefen.² Von Januar

² Ab Mai 1996 erfolgten die wichtigsten Kontakte mit Moskau in täglichen Telefongesprächen mit dem Verwaltungschef von Premierminister Tschernomyrdin, Sergej Stepaschen, und dann - als ab August der neue Sekretär des Sicherheitsrates Lebed für die Verhandlungen zuständig wurde - mit hohen Vertretern des Sicherheitsrates, wobei die Kontakte zur Umgebung des Premierministers nie unterbrochen wurden. Seit Lebeds Ablösung (20. Oktober 1996) - in einer Zeit, als die Unterstützungsgruppe den Verhandlungsprozeß nur noch unterstützend begleitete - erfolgten verschiedene telefonische Kontakte mit seinem Nachfolger Rybkin. Weitere Gesprächspartner in Moskau waren Nationalitätenminister Michailow, Lebeds Stellvertreter Charlamow und dann vor allem Rybkins Stellvertreter Beresowskij, hohe Vertreter des Außenministeriums, die Dumamitglieder Sorin und Barawoj, der stellvertretende Innenminister Schkirko, der frühere Dumapäsident und Tschetschene Chasbulatow und Präsidentenberater Pain. Während der ganzen Zeit war Arkadij Iwanowitsch Wolskij, Präsident der Russischen Industriellenvereinigung und stellvertretender Delegationsleiter in den Verhandlungen 1995, die Vertrauensperson der Unterstützungsgruppe im Hintergrund und vermittelte alle wichtigen Kontakte zur russischen Regierung (Premierminister Tschernomyrdin, Innenminister Kulikow, Verteidigungsminister Gratschow, Außenminister Primakow und Alexander Lebed).

1996 bis März 1997 reiste ich über dreißigmal von Grosny nach Moskau, manchmal auf dem Weg nach Wien, Bern oder Kopenhagen. Abgesehen von dieser Pendeldiplomatie bestanden die Kontakte mit Moskau in unzähligen Telefongesprächen. Dafür war das *Satellitentelefon*, das unabhängig vom lokalen - zumeist inexistenten - Telefonnetz auch an eine Autobatterie angeschlossen werden konnte, das wichtigste Arbeitsinstrument. Ohne Satellitentelefon wäre diese Mission nicht möglich gewesen.

Bei all diesen Kontakten ging es vor allem darum, Informationen und Eindrücke zu übermitteln und Positionen in Erfahrung zu bringen. Die Initiative für diese Kontakte ging in den meisten Fällen von der Unterstützungsgruppe aus. Mit der Zunahme der direkten telefonischen Verbindungen zwischen beiden Seiten ab Oktober 1996 nahm auch die Bedeutung unseres Kanals ab, der zuvor zwischen Mai und August wohl nicht der einzige, aber wahrscheinlich der wichtigste gewesen war. Die Unterstützungsgruppe war für beide Seiten eine Quelle für Informationen über die Entwicklung auf der anderen Seite, die - im Gegensatz zu Pressemeldungen - auf vertraulichen Kontakten beruhten.

Wenn es in diesen Kontakten darum ging, daß die Unterstützungsgruppe eine bestimmte Aufgabe zu übernehmen hatte, war es wichtig, die entsprechenden Absichten des Gesprächspartners zu spüren, damit die Unterstützungsgruppe selbst einen diesbezüglichen Vorschlag formulieren konnte, der dann vom Gesprächspartner vielleicht nur mit einem Kopfnicken quittiert werden mußte. Eine Haltung oder ein Vorschlag einer Seite wurde niemals als Wunsch der anderen Seite übermittelt, sondern lediglich als eine "Bereitschaft" für den Fall, daß auf der anderen Seite ebenfalls eine entsprechende "Bereitschaft" bestände. Eine zweiseitige Bereitschaft reicht dafür aus, daß ein direkter Kontakt vermittelt werden kann. Ab Herbst 1996 konnte der direkte Dialog auch dadurch unterstützt werden, daß den

Während sich der Schwerpunkt der Kontakte in Moskau gemäß der sich verändernden Zuständigkeit verlagerte - Stepaschen/Michailow, dann Lebed, dann wieder Stepaschen und schließlich Rybkin - beschränkten sich die Kontakte mit der tschetschenischen Konfliktpartei auf eine gleichbleibende Gruppe von rund zehn führenden Persönlichkeiten: Selimchan Jandarbijew (Präsident bis 12. März 1997), Aslan Maschadow (Stabschef der Streitkräfte, dann Premierminister, ab 12. März 1997 Präsident), Mowladi Udugow (Informationsminister), Said-Hassan Abumuslimow (Vizepräsident von Jandarbijew), Chodscha Ahmed Jarechanow (Bildungs- und dann Ölminister), Ahmed Sakajew (Feldkommandeur, Kulturminister und Sicherheitsberater), Schamil Bassajew (Feldkommandeur), Kasbek Makaschew (Innenminister), Isa Idigow (Parlamentspräsident) und Mummadi Saidajew (Stabschef, dann Vorsitzender der Wahlkommission). Wichtige Kontakte liefen auch über Ruslan Auschew und Boris Agapow (Präsident und Vizepräsident der Nachbarrepublik Inguschetien), die das Vertrauen beider Seiten genossen. Die Kontakte mit Doku Sawgajew und seiner Regierung - bis Anfang August 1996 - manifestierten vor allem unsere Unparteilichkeit, hatten aber für die Vermittlungstätigkeit keine große Bedeutung.

tschetschenischen Vertretern das OSZE-Satellitentelefon für ihre Gespräche mit Moskau zur Verfügung gestellt wurde.

In verschiedenen Situationen machte die *Unterstützungsgruppe auch eigene Vorschläge*. Zum Beispiel stellte sich für das Treffen im Kreml das protokollarische Problem der Ankündigung an die Medien. Die Lösung wurde in einer Erklärung der OSZE gefunden, die auf das Militärabkommen von 1995 Bezug nahm. Dabei wurde die "Regierung der Tschetschenischen Republik Itschkeria" erwähnt und wie im Militärabkommen mit der Fußnote "die Tschetschenische Republik Itschkeria wird von der Gesetzgebung der Russischen Föderation nicht anerkannt" versehen. Am 24. Mai ließ die Unterstützungsgruppe - nach der letzten Bestätigung aus Moskau - die OSZE-Erklärung von der schweizerischen Botschaft in Moskau an die Medien verteilen. Eine Stunde später erfolgte - wie vereinbart - die offizielle Bestätigung des Presseamts des Präsidenten, verbunden mit der Erklärung, die Sicherheit der tschetschenischen Delegation zu garantieren. Kurz danach veröffentlichten wir eine weitere Medienerklärung, in der wir im Auftrag von Jandarbijew dessen Bestätigung der OSZE-Ankündigung mitteilten.

Voraussetzung für einen Verhandlungsprozeß und damit auch für eine Vermittlungstätigkeit ist die Verhandlungsbereitschaft beider Konfliktparteien. Doch auf beiden Seiten besteht eine solche Bereitschaft nicht generell, sondern lediglich im Lager der Friedenswilligen. *Die Chancen des Friedensprozesses hängen deshalb vor allem davon ab, ob sich in der internen Auseinandersetzung innerhalb beider Seiten die kompromißbereiten Kräfte durchsetzen können*. Auf der tschetschenischen Seite nahm die Unterstützungsgruppe diese Auseinandersetzung nicht als offene Positionskämpfe, sondern vielmehr dadurch wahr, daß sich die Radikalen in Momenten, in denen Verhandlungen anstanden, skeptisch zurückhielten, um dann in militärischen Aktionen - Angriffe auf Grosny im März und August 1996 - eine um so größere Rolle zu spielen. Der tschetschenische Widerstand versuchte stets, nach außen hin eine Geschlossenheit zu zeigen, die im Widerspruch zu Behauptungen russischer Medien und Politiker stand, es handle sich lediglich um unabhängig operierende "Banditenformationen" (im Juli 1996 sprachen diese Quellen von noch rund 40 solcher Banden). Auf der Seite Moskaus hatte die Unterstützungsgruppe fast ausschließlich mit Exponenten des verhandlungswilligen und kompromißbereiten Lagers zu tun, deren Einfluß und Handlungsspielraum je nach politischer Lage variierten.

Im Friedensprozeß konnten die kompromißbereiten Kräfte auf beiden Seiten für ihre interne Auseinandersetzung von der OSZE internationale Unterstützung erhalten. Dies war ein zentraler Beitrag der Unterstützungsgruppe und

der OSZE insgesamt zum Friedensprozeß. Beispielsweise bestätigte die Regierung Sawgajew unmittelbar nach der Unterzeichnung der erwähnten Protokolle von Nasran vom 10. Juni die Durchführung der für den 16. Juni geplanten Lokalwahlen, die im Widerspruch zum Geist des ersten Protokolls standen. Kurz danach wurde die Unterstützungsgruppe von Moskau und von Sawgajew gebeten, sich dafür einzusetzen, daß sich die andere Seite am Wahltag zurückhielte. Ich erfuhr später, daß die Tatsache, daß ich dabei eine Erklärung der OSZE über die Lokalwahlen in Aussicht stellte, das entscheidende Argument der Gemäßigten gegenüber den Radikalen im tschetschenischen Verteidigungsrat war, damit ein für den Wahltag geplanter Angriff auf Grosny abgeblasen wurde. Am 18. Juni erfolgte eine Presseerklärung des schweizerischen OSZE-Botschafters in Wien, wonach die OSZE den Lokalwahlen den demokratischen Charakter absprach. Gegenüber der Kritik eines TV-Journalisten am Chasawjurter Abkommen verteidigte Lebed am 2. September die Möglichkeit der Durchführung von demokratischen Wahlen in Tschetschenien mit dem Hinweis auf die Präsenz der OSZE bei den Verhandlungen in Chasawjurt und auf meine Unterschrift unter dem Dokument.

Die internationale Unterstützung des Friedensprozesses äußerte sich in den offiziellen Erklärungen der OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere der USA und der EU-Staaten, und in deren Interventionen bei der russischen Regierung. Diese konnten sich auf die Berichte der Unterstützungsgruppe abstützen, die in der Regel wöchentlich nach Wien gesandt wurden. Weitere Informationen erfolgten telefonisch oder in persönlichen Kontakten und Briefings mit ausländischen Diplomaten in Moskau und Wien. Dadurch stärkte die OSZE die internationale Aufmerksamkeit für einen Konflikt, zu dessen Lösung internationaler Druck einen Beitrag leisten konnte.

Die Unterstützungsgruppe war stets sehr offen gegenüber Medienkontakten. Dafür gab es zwei Gründe: Einerseits gelang es der Unterstützungsgruppe über ihre häufige Präsenz in den russischen Medien, die eigene politische Rolle im Friedensprozeß zu stärken. Andererseits ging es im Interesse des Ansehens der OSZE auch darum, in den internationalen Medien die konkrete Arbeit der OSZE in einem Konfliktgebiet zu erklären. Pressekontakte schufen auch Probleme: Ende Januar 1997 bestätigte ich auf einer Pressekonferenz in Moskau auf die Frage eines tschetschenischen Journalisten, der Jandarbijew nahestand, daß die OSZE auch nach den Wahlen Tschetschenien als Teil der Russischen Föderation betrachte. Am 4. Februar wurde ich deswegen von der abtretenden Regierung aus der Republik ausgewiesen. Eine Woche später kehrte ich auf Einladung von Präsident Maschadow zu dessen Inaugurationsfeier nach Grosny zurück.

In einem Krieg zu vermitteln, ist gefährlich. Am 11. Juni wurden auf den von der OSZE begleiteten Konvoi der tschetschenischen Delegation auf der Rückfahrt von den Verhandlungen in Nasran zwei Bombenanschläge verübt. Zu Beginn der Kriegshandlungen in Grosny im August 1996 wurde das Haus der Mission von zwei russischen Helikopterraketen und Maschinengewehrfeuer getroffen. Die vier Missionsmitglieder verbrachten anschließend acht Tage in einem kleinen Obstkeller. Im Vorfeld der Wahlen war ein politisch motiviertes Attentat nicht mehr auszuschließen, nachdem am 17. Dezember sechs Mitarbeiter des IKRK ermordet worden waren. Neben diesen politisch motivierten Gefahren bestand auch stets die Gefahr einer kriminellen Geiselnahme. Das Sicherheitsdispositiv der Unterstützungsgruppe wurde laufend den Umständen angepaßt. Dazu gehörten die drei gepanzerten Fahrzeuge, der ständige Funkkontakt innerhalb der Gruppe und jener mit den lokalen Sicherheitsbehörden sowie eine eigene Wache mit bis zu neun bewaffneten lokalen Angestellten. Daß bis heute niemand aus der Gruppe zu Schaden gekommen ist, gehört zum allgemeinen Glück, das die Arbeit der Unterstützungsgruppe begleitet hat.

Folgerungen

In einem Friedensprozeß kann Unklarheit als ein Instrument konstruktiver Zweideutigkeit sehr nützlich sein. Das Chasawjurter Abkommen enthält eine solche Ambiguität, da es von beiden Seiten unterschiedlich interpretiert werden kann. Solange unmittelbar anstehende Probleme gelöst werden können, ist Klarheit bei Problemen, die aufgeschoben werden können, nicht notwendig und sollte auch nicht durch Fragen erzwungen werden, die nur widersprüchliche Antworten beider Seiten hervorrufen. Deshalb klammert der Friedensvertrag vom Mai 1997 die Statusfrage weiterhin aus.

Es lohnt sich, sich auch für Schritte im Friedensprozeß einzusetzen, deren unmittelbarer Erfolg noch sehr fragwürdig erscheint. *Auch ein verletzter Vertrag kann seinen Beitrag zum Frieden leisten*, und ein Abkommen kann auch unabhängig von seiner Einhaltung einen Sinn haben. Auf das Militärabkommen vom Juli 1995 wurden z.B. keine allzu großen Hoffnungen gesetzt; es wurde sehr bald verletzt. Trotzdem bewies es zum ersten Mal die Möglichkeit eines Vertragsabschlusses zwischen den Konfliktparteien. Auch der im Kreml vereinbarte Waffenstillstand und die beiden in Nasran unterzeichneten Protokolle wurden schon in den ersten Tagen nicht eingehalten, trotzdem blieben sie danach nützliche Referenzpunkte für den Friedensprozeß.

Optimismus kann als politisches Instrument für eine "sich selbst erfüllende Prophezeiung" eingesetzt werden. Im November und Dezember 1996 schätzten die Medien die Aussichten für eine demokratische Durchführung der Wahlen nicht sehr positiv ein. Die Unterstützungsgruppe produzierte in ihren Pressekontakten ungebrochenen Optimismus, um gegen Behauptungen anzukämpfen, demokratische Wahlen seien - auch angesichts der kurzen Frist - a priori ausgeschlossen. Der Optimismus hat zum Erfolg der Wahlen beigetragen.

Der beschriebene *Erfolg des "Tandems" der Unterstützungsgruppe und der OSZE als Staatenorganisation* beruhte einerseits auf der permanenten Präsenz einer kleinen Gruppe von vier bis acht Diplomaten und Offizieren im Krisengebiet, wodurch die Vertrauensbeziehungen zu den Akteuren beider Konfliktparteien erst möglich wurden. Die multinationale Zusammensetzung sicherte der Gruppe vielfältige kulturell bedingte Kompetenzen, die für das Verständnis eines zwischen-ethnischen Konflikts wichtig waren. Die Gruppe bestand in dieser Zeit aus vier bis acht Mitgliedern aus Dänemark, Deutschland, England, Italien, Moldau, Schweden, der Schweiz, Spanien und den USA, die in der Regel sechs Monate in Grosny verbrachten. Mein Stellvertreter, Zenon Kuchciak, der seit Beginn der Mission im April 1995 der Gruppe angehört, ist Pole.

Andererseits erlaubte die beschränkte Größe der OSZE-Vorsitzländer Schweiz (1996) und Dänemark (1997), daß ihnen die Konfliktparteien keine eigenen Interessen im Konflikt nachsagen konnten. Ebenso wirkte sich die *einheitliche Position der USA, der EU und der einzelnen europäischen Staaten gegenüber dem Konflikt sehr positiv auf die Einflußmöglichkeit der OSZE aus.* Dabei hatte die OSZE - und noch viel weniger die Unterstützungsgruppe - nur beschränkte Druckmittel, sie verfügte über relativ wenige "sticks" und "carrots". Dies wirkte sich für die Möglichkeit, daß sich die OSZE mit diesem Konflikt überhaupt befassen konnte, positiv aus, weil sie a priori nicht bedrohlich war. Die Unterstützungsgruppe mußte argumentieren und überzeugen, drohen konnte sie nicht.

Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas

Im zweiten Nachkriegsjahr ist der Aufbau-Elan der internationalen Akteure in Bosnien-Herzegowina weitgehend verfliegen. Das anspruchsvolle Programm, welches das am 21. November 1995 in Dayton paraphierte "Rahmenabkommen für den Frieden" gestellt hatte, ist nur in Ansätzen verwirklicht worden.¹ Institutionenbildung, Wiederaufbau, Flüchtlingsrückführung und Verbesserung der Menschenrechtssituation kommen nur schleppend voran.² Auch die OSZE muß sich zunehmend kritische Fragen nach den Erfolgsaussichten ihrer Bosnien-Mission gefallen lassen.

Das Mandat der OSZE in Bosnien-Herzegowina

Mit dem Pariser Friedensvertrag vom 14. Dezember 1995 wurde der 1991/92 begonnene jugoslawische Nachfolgekrieg formal beendet und Bosnien-Herzegowina als unabhängiger und souveräner Staat in seinen Vorkriegsgrenzen bestätigt. Das kleine Land wurde in zwei "Entitäten", die von Kroaten und Bosniaken regierte Föderation Bosnien-Herzegowina sowie die Serbische Republik (Republika Srpska) unterteilt. Während sich die Föderation in zehn Kantone mit bestimmten Selbstverwaltungsrechten untergliedert, ist die Serbische Republik zentral aufgebaut.

Als gesamtstaatliche Institutionen figurieren das Zweikammer-Parlament, das dreiköpfige Präsidium mit der Zentralregierung, der Verfassungsgerichtshof und die Zentralbank. Die Föderalstaaten erhielten weitreichende Kompetenzen und dürfen eigene Staatsangehörigkeiten ausgeben, Verträge mit Staaten und internationalen Organisationen schließen und "parallele Sonderbeziehungen" (special parallel relationships) zu ihren Nachbarn, Serbien und Kroatien, aufnehmen. Alle Zuständigkeiten, die nicht ausdrücklich den Bundesgewalten zugewiesen sind (also Außenpolitik, Außenhandel,

¹ The Dayton Peace Accords - General Framework Agreement on Peace in Bosnia and Herzegovina, 21 November 1995.

² Zum Stand der Implementierung vgl. Marie-Janine Calic (Hrsg.), Friedenskonsolidierung im ehemaligen Jugoslawien: Sicherheitspolitische und zivile Aufgaben, unveröff. Manuskript, Ebenhausen 1996. Joachim Eicher, Die Zukunftsperspektiven Bosnien-Herzegowinas, in: Südosteuropa 1-2/1997, S. 1-17. Pedro Roseta, The Peace Process in the Balkans. Report Submitted on behalf of the Political Committee, Paris 1996 (WEU). Peter Schlotter, Ein Jahr Dayton-Friedensabkommen - Eine Bilanz der zivilen Implementierung, HSFK-Report 1/1997, Frankfurt/M. 1997.

Zollpolitik, Einwanderung und Staatsbürgerfragen, Transportwesen und Geldpolitik), werden von den Entitäten wahrgenommen, Verteidigungspolitik eingeschlossen.

Verschiedene internationale Organisationen sollen dabei helfen, dieses komplexe, mit ethnischem Proporz und Rotationen durchwirkte Staatsgebilde funktionsfähig zu machen. Von den vielfältigen Aktivitäten zur Konsolidierung des Friedens hat die OSZE den vielleicht anspruchsvollsten und schwierigsten Teil, nämlich Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Demokratisierung, übernommen.³ Die Organisation soll dafür sorgen, daß die im Pariser Friedensvertrag festgelegten Bestimmungen über Wahlen, Menschenrechte und regionale Stabilisierung voll implementiert werden. Dementsprechend sollten zum einen demokratische Institutionen, zum anderen eine aktive, pluralistische Zivilgesellschaft gefördert und konsolidiert werden. So sollte ein Klima geschaffen werden, in dem die fundamentalen Menschenrechte respektiert werden und in dem Flüchtlinge und Vertriebene in ihre Heimorte zurückkehren können. Botschafter Robert H. Frowick, der Leiter der im Dezember 1995 nach Bosnien entsandten OSZE-Mission, hat den Auftrag zur Demokratisierung des kriegszerstörten Balkanlandes als die "größte Herausforderung für die OSZE seit den Ereignissen, die dem Pariser Gipfeltreffen von 1990 vorausgingen", bezeichnet.⁴

Während die OSZE im September 1996 vertragsgemäß Wahlen zu den Bundes- und Entitätsorganen vorbereitete und überwachte, mußte sie die Kommunalwahlen aufgrund technischer Schwierigkeiten mehrmals verschieben. Sie sollen nun im September 1997 stattfinden. Der Ständige Rat der OSZE in Wien hat das Mandat der Bosnien-Mission deshalb am 21. November 1996 bis zum Jahresende 1997 verlängert und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit stärker in Richtung auf die Demokratisierungshilfe verschoben. Neben ihrer Hauptaufgabe, der Organisation der Lokalwahlen, soll die OSZE 1997 vor allem rechtsstaatliche Strukturen aufbauen, unabhängige und pluralistische Medien fördern, die demokratische und zivilgesellschaftliche Orientierung der politischen Parteien unterstützen und den Versöhnungsprozeß zwischen den Völkern über die Grenzen der Entitäten hinweg fördern. Gleichzeitig soll die Menschenrechtssituation besser überwacht und das System der Ombudspersonen ausgebaut werden.

Das Mandat der OSZE in Bosnien-Herzegowina baut auf den seit 1989 gefällten Beschlüssen der Organisation auf. Die Vorbereitung und Beobachtung von Wahlen sowie die Überwachung menschenrechtlicher Normen

³ Zu VSBM und Rüstungskontrolle vgl. den Beitrag von Rüdiger Hartmann in diesem Band.

⁴ Robert H. Frowick, Die OSZE -Mission in Bosnien und Herzegowina, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 163-176, hier S. 164.

in Europa sind unter anderem durch das Kopenhagener Dokument und das Zusatzdokument der Charta von Paris gedeckt.⁵ Im Budapester Dokument bekräftigten die Teilnehmerstaaten 1994 noch einmal, daß "Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen (...) die Grundlagen für Frieden und Sicherheit" seien und "einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktverhütung im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs" darstellten.⁶ Neu erscheint lediglich, daß die OSZE im Geflecht "ineinandergreifender Institutionen" ihre Aufgaben arbeitsteilig wahrnehmen und auf die Zusammenarbeit mit der Stabilisierungstruppe IFOR/SFOR, dem für Wiederaufbau zuständigen Büro des Hohen Repräsentanten OHR, der europäischen Monitormission ECMM, dem mit der Flüchtlingsrückführung beauftragten UNHCR und der internationalen Polizei IPTF stützen soll.

Weniger das in Dayton ausgehandelte Mandat als die personellen und finanziellen Dimensionen, mit denen es zu erfüllen ist, erscheinen also spektakulär. Im Verlauf des Jahres 1996 eröffnete die OSZE neben dem Hauptquartier in Sarajewo weitere sechs Regionalzentren (Mostar, Tuzla, Sarajewo, Banja Luka, Sokolac und Bihac) mit jeweils sechs lokalen Büros und mehr als 400 nationalen und internationalen Mitarbeitern. In Bosnien-Herzegowina unterhält die Organisation ihre bislang größte und teuerste Mission.

Die September-Wahlen 1996

Die Durchführung der September-Wahlen, die den Weg zum Aufbau neuer staatlicher Institutionen ebnen sollten, rechnet sich die OSZE als ihren bislang größten Erfolg an. Nach Annex 3 des Friedensabkommens von Dayton sollte die OSZE bis spätestens 14. September 1996 freie und faire Wahlen in Bosnien-Herzegowina organisieren und überwachen. Bestimmt werden sollten Präsidium und Parlament Bosnien-Herzegowinas, die Parlamente und Kommunalversammlungen der beiden Entitäten, das Präsidium der Serbischen Republik sowie die Kantonsversammlungen der Föderation. Insgesamt sollte auf sieben Ebenen gewählt werden. Im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes war die OSZE beauftragt, dabei zu helfen, ein "politisch neutrales Klima" herzustellen, Meinungs-, Vereinigungs- und Medienfreiheit zu gewährleisten, Bewegungsfreiheit zu ermöglichen, den Austausch politischer Meinungen zu fördern, freie und faire Wahlen durch-

⁵ Vgl. Bernard von Plate, Friedenssicherung in Bosnien. Bewährungsprobe für die OSZE, in: Information für die Truppe 4/1996, S. 40-48.

⁶ Budapester Dokument 1994, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 468.

zuföhren und den ungehinderten Amtsantritt der Wahlsieger zu garantieren. Gegen den Wahltermin, der nicht später als neun Monate nach Inkrafttreten des Friedensabkommens liegen sollte, wurden zahlreiche Einwände geltend gemacht. Die schärfste Kritik entzündete sich zum einen am Verhalten der politischen Eliten, zum anderen an den gravierenden Verletzungen von Menschenrechten und demokratischen Grundfreiheiten in beiden Entitäten. Schon wenige Monate nach Inkrafttreten des Friedensabkommens erschien evident, daß die politischen Führungen der Serben, herzegowinischen Kroaten und Bosniaken weniger an einer funktionierenden Zentralgewalt als an der Stabilisierung ihrer regionalen Machtpositionen interessiert waren. De facto zerfiel Bosnien nicht in zwei, sondern in drei ethnisch definierte und homogenisierte Territorien. Experten wiesen darauf hin, daß es in der Regel zwei bis drei Jahre dauert, ehe Wahlen nach Abschluß eines ethnopolitischen Krieges sinnvoll sind.⁷ Denn ist das staatliche Projekt zum Zeitpunkt der Wahlen zwischen den Eliten noch umstritten, riskiert man, die vom Nationalismus gezogenen Gräben weiter zu vertiefen und - so wie in Angola - den Staatszerfall sogar noch zu beschleunigen.⁸

Ein zweiter Einwand lautete, daß in den jugoslawischen Nachfolgestaaten die parlamentarischen Traditionen und zivilgesellschaftlichen Strukturen schwach seien und daß man den demokratischen Kräften mehr Zeit geben müsse, sich zu entwickeln.⁹ Die bosnische Opposition protestierte, daß die OSZE ausschließlich Vertreter der regierenden nationalistischen Parteien, der bosniakischen SDA, der kroatischen HDZ und der serbischen SDS, in die Provisorische Wahlkommission aufnahm, die am 22. April 1996 eine Wahlordnung präsentierte. Sie sah darin eine Bevorzugung der herrschenden und für den Krieg verantwortlichen Machteliten. Insgesamt ließ die Wahlkommission 48 Parteien und 33 unabhängige Kandidaten zur Registrierung zu.¹⁰

Große Bedenken wurden auch an der technischen Durchführbarkeit der Wahlen geäußert. Die Erstellung der auf der Basis der Volkszählung von 1991 basierenden Wählerlisten bereitete ernsthafte Probleme. Rund die

⁷ Vgl. Marina Ottaway, *Democratization in Collapsed States*, in: I. William Zartman (Hrsg.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, London 1995, S. 235-249.

⁸ Vgl. Winrich Kühne, *Winning the Peace. Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding*, International Workshop, Berlin, 4 - 6 July, 1996.

⁹ Vgl. *Unfinished Peace. Report of the International Commission on the Balkans*, Washington, D.C. 1996, S. 148f.

¹⁰ Zu einzelnen Parteien vgl. Andreas Heilborn, *Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina. Entwicklungen - Analysen - Perspektiven*, in: *Südosteuropa Mitteilungen* 4/1996, S. 300-318.

Hälfte der 2,8 Millionen Wahlberechtigten hielt sich nicht mehr an ihrem Wohnort von 1991 auf, mehrere Hunderttausend lebten im Ausland. Auch Flüchtlinge und Vertriebene sollten jedoch, um die Rückführung zu erleichtern, ihre Stimme grundsätzlich in ihrer Heimatgemeinde abgeben, persönlich oder per Briefwahl. Das UNHCR war ursprünglich davon ausgegangen, im Laufe des Jahres 1996 bis zu 870.000 Flüchtlinge und Vertriebene repatriieren zu können. Aber in vielen Regionen wurden die Menschen (zum Teil gewaltsam) an ihrer Rückkehr gehindert, so daß die Bewegungsfreiheit bis zum Wahltag eingeschränkt blieb. Daß die Migranten bei der Provisorischen Wahlkommission beantragen durften, ihr Wahlrecht "anderswo", also an ihren neuen Aufenthaltsorten, auszuüben, hat den Vorwurf genährt, daß die OSZE indirekt die Politik der "ethnischen Säuberungen" sanktioniere.

Schließlich traten während der Wahlkampfphase die demokratischen Defizite deutlich zutage: Beobachter bemängelten die Einschränkung von Meinungs-, Medien-, Bewegungs- und Versammlungsfreiheit, Repressionen und Einschüchterungskampagnen gegen politische Gegner und Störungen beim Aufbau unabhängiger Wahlkommissionen. In eklatanter Weise wurde den Oppositionsparteien der Zugang zu den staatlich kontrollierten Medien versagt. Dies wirkte sich besonders auf dem Lande aus, das fast nur über das Fernsehen erreichbar ist. Vor allem kleinere Parteien konnten sich also nicht angemessen darstellen. Als besonders empörend empfanden viele, daß selbst Personen, die vom UNO-Tribunal in Den Haag angeklagt wurden, ungehindert in der Öffentlichkeit auftreten konnten, wenngleich sie nicht als Kandidaten auf den Wahllisten erscheinen durften. Zahlreiche Beobachter und Menschenrechtsorganisationen forderten deshalb, den Urnengang zu verschieben.¹¹

Wegen all dieser Schwierigkeiten hatte die OSZE vor Bestätigung des Wahltermins eine sehr schwierige Entscheidung zu treffen. Einerseits sollte der in Dayton fixierte Zeitplan mit Blick auf den amerikanischen Wahlkampf um jeden Preis aufrechterhalten bleiben. Missionsleiter Frowick, unterstützt von amerikanischen und europäischen Politikern, insistierte, daß nur ein frühzeitiger Urnengang demokratisch legitimierte Institutionen schaffen und den drohenden Staatszerfall Bosniens aufhalten könne.¹² Kritiker hielten entgegen, daß die maßgeblichen Parteien nicht an gesamtbosnischen Institutionen interessiert seien, daß die Wahlen die nationalistischen Machthaber in ihren Ämtern bestätigen und dadurch die ethnische Teilung zementieren würden. Eine nicht freie und nicht faire

¹¹ Vgl. International Crisis Group, Elections in Bosnia and Herzegovina, 13 August 1996.

¹² Vgl. Carl Bildt, The Bosnian Elections Must Proceed as Planned, in: IHT vom 13. Juni 1996, S. 8. Warren Christopher, Without Elections, There Will Be No Unified Bosnian State, in: ebenda vom 15. Juni 1996, S. 6.

Wahl würde darüber hinaus die Glaubwürdigkeit der OSZE schwer beeinträchtigen.¹³ Der Amtierende Vorsitzende des Hohen Rates der OSZE im Jahre 1996, Flavio Cotti, entschied schließlich am 25. Juni, daß die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen zwar nicht erfüllt seien, daß jedoch die Mehrheit der Parteien in Bosnien-Herzegowina und auch die OSZE am ursprünglichen Terminplan festhalten wollten. Eine Alternative zum Wahlgang gebe es nicht.

Der von rund 2.000 Beobachtern begleitete Wahltag verlief ruhig, förderte aber organisatorische Unzulänglichkeiten zutage. Statt mehrerer Hunderttausend überschritten lediglich rund 14.000 Flüchtlinge die Entitätsgrenze, um an ihren früheren Wohnorten zu wählen. Um gewaltsame Auseinandersetzungen zu vermeiden, hatte die OSZE den Reiseverkehr beschränkt und die Flüchtlinge zu den an den Gemeindegrenzen gelegenen Wahllokalen dirigiert. Besuche in den früheren Wohnorten wurden dadurch weitgehend unterbunden.¹⁴ Fast 30.000 Vertriebene, die in der Republika Srpska wählen wollten, wurden aufgrund fehlender Transportmöglichkeiten, ungünstiger Standorte der Wahllokale und technischer Probleme in den Wahllokalen an der Stimmabgabe gehindert.¹⁵ Bis zu 20 Prozent der Wahlberechtigten waren gar nicht erst in die Wählerverzeichnisse aufgenommen worden. Eine nicht überprüfbare Zahl von "toten Seelen", Namen von Vermißten und Verstorbenen, waren nicht rechtzeitig aus den Registern getilgt worden, so daß manche mehrfach abstimmten.¹⁶ Und bei der Auszählung ergab sich eine Wahlbeteiligung von über 100 Prozent.

Die drei Nationalparteien versuchten ferner, die Ausnahmeregelung bei der Wählerregistrierung, nach der Flüchtlinge an einem anderen als ihrem Herkunftsort wählen durften, für Manipulationen zu nutzen. So hatten Funktionäre der HDZ Kroaten aufgefordert, sich in mittelbosnischen Ortschaften registrieren zu lassen, um den kroatischen Herrschaftsbereich von der Herzegowina nach Norden auszudehnen. Die SDS wiederum ließ serbische Flüchtlinge im nördlichen Posavinakorridor, die SDA Bosniaken aus Ostbosnien in Sarajewo registrieren.¹⁷

Erwartungsgemäß sind durch die September-Wahlen die herrschenden nationalistischen Parteien in ihrer dominierenden Position bestätigt worden. Bei den Wahlen zur Präsidentschaft erhielten Alija Izetbegovic (SDA) 80

¹³ Vgl. International Crisis Group, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁴ Vgl. Peter Hazdra, Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 6/1996, S. 695-699.

¹⁵ Vgl. UNHCR, General Repatriation Information Report, November/December 1996, S. 6.

¹⁶ Vgl. Hazdra, a.a.O. (Anm. 14).

¹⁷ Vgl. Matthias Rüb, Manipulationen bei der Wählerregistrierung in Bosnien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. August 1996, S. 2.

Prozent, Kresimir Zubak (HDZ) 89 Prozent und Momcilo Krajisnik (SDS) 67 Prozent. Der prominente Gegenkandidat der Bosniaken, Ex-Premierminister Haris Silajdzic, erreichte 13 Prozent, der Kandidat der Kroaten, Ivo Komsic, rund zehn Prozent. Der serbische Kandidat des Oppositionsbündnisses, Mladen Ivanic, erhielt fast 30 Prozent, was nicht daran lag, daß die Opposition der Serben gegen die SDS besonders stark gewesen wäre, sondern daß die rückkehrwilligen Muslime, die für die Präsidentschaft in der Serbischen Republik keinen eigenen Kandidaten aufgestellt hatten, von ihren Parteien aufgefordert worden waren, für den Oppositionskandidaten der Serben zu stimmen. Auch bei den Wahlen für das Bundesparlament und die Organe der Entitäten konnten sich die alten Parteien behaupten.¹⁸

Trotz schwerer Vorwürfe, die verschiedene Menschenrechtsorganisationen erhoben, erklärte Botschafter Frowick die Wahlen noch im September für gültig.¹⁹ Die Wahlanfechtungskommission hatte zuvor die Meinung vertreten, daß die Unregelmäßigkeiten den Ausgang der Wahlen im Ergebnis nicht beeinflußt hätten. Für die anstehenden Kommunalwahlen hat sich die OSZE jedoch eine gründliche Überarbeitung der Wählerverzeichnisse vorgenommen und versprochen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Bürgern die persönliche Stimmabgabe in ihren Herkunftsgemeinden zu ermöglichen. Wer als Flüchtling oder Vertriebener an seinem neuen Aufenthaltsort wohnen bleiben oder sich in einer anderen Region niederlassen will, darf dort nur wählen, sofern sich enge Verbindungen (z.B. Haus- und Grundbesitz) nachweisen lassen. So sollen Manipulationen bei der Wählerregistrierung vermieden werden. Und in jedem der 2.300 Wahllokale soll ein von der OSZE bestimmter Supervisor an den zwei Wahltagen den Urnengang kontrollieren. Aber obwohl die Organisation bei den Lokalwahlen frühere Fehler vermeiden will, ist nicht zu erkennen, wie sie die Kernprobleme, die Einschüchterung von Oppositionsparteien, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit und die Ansiedlung von Wählern unter wahltaktischen Gesichtspunkten, effektiv verhindern will.

Auf dem Weg zu den Kommunalwahlen: neue Aufgaben - alte Probleme

Die für September 1997 angesetzten Lokalwahlen gelten als wichtigster, aber auch konfliktreichster Teil des demokratischen Legitimierungspro-

¹⁸ Zur Analyse der Wahlergebnisse vgl. Heilborn, a.a.O. (Anm. 10), S. 308ff., sowie Joachim Eicher, Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina und ihre Durchführung, in: Südosteuropa 3-4/1997, S. 146-157.

¹⁹ Vgl. International Crisis Group, a.a.O. (Anm. 11).

zesses. Viele Menschen nehmen die Lokalwahlen viel wichtiger als die für sie bürgerferne Entitäts- oder Republiksebene. Jugoslawien besaß eine starke Tradition der kommunalen Selbstverwaltung, an der die Bürger und gesellschaftliche Interessengruppen partizipierten. Die Jugoslawen waren also daran gewöhnt, bestimmte politische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und militärische Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen.

Den meisten Flüchtlingen ist klar, daß in erster Linie die lokalen Autoritäten über ihre Rückkehrmöglichkeiten entscheiden werden. Wesentlich mehr der 800.000 wahlberechtigten Flüchtlinge und Vertriebenen als 1996 werden also wahrscheinlich versuchen, persönlich oder per Post an ihren Herkunftsorten zu wählen. Besondere Konflikte werden in Brcko, Mostar, den ehemaligen ostbosnischen Enklaven und anderen "hot spots" erwartet.

Die beschränkte Mobilität bleibt weiterhin das Kernproblem im Vorfeld der Lokalwahlen. Denn die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen ist auch im Sommer 1997 aus politischen Gründen nur in die Regionen möglich, in denen ihre betreffende Volksgruppe die Mehrheit hat.²⁰ Alle drei ethnischen Parteien wissen die Heimkehr der Vertriebenen in den von ihnen kontrollierten Gemeinden durch Gewaltandrohung und die Ansiedlung eigener Volkszugehöriger zu verhindern. Selbst "Schnupperbesuche", bei denen sich Migranten über die Situation in ihren Heimatorten informieren wollten, wurden von den örtlichen Behörden oder aufgebrachten Anwohnern gestört.

Als praktisches Problem kommt hinzu, daß viele Flüchtlinge durch die während und nach Ende des Krieges erlassenen Gesetze über aufgegebenen Wohnraum in der Föderation und in der Republika Srpska praktisch enteignet wurden. Da die Behörden die Häuser unterdessen anderen Menschen zugewiesen haben, finden Heimkehrer in der Regel neue rechtmäßige Bewohner in ihren vormaligen Wohnungen und Häusern vor. Nicht nur wer als Bosniake aus Brcko oder als Serbe aus Drvar vertrieben wurde, sondern die überwiegende Mehrheit der Migranten hat wenig Aussichten, in absehbarer Zeit wieder zu Hause leben zu können.

Würden aber die Kommunalwahlen, vorausgesetzt die Migranten würden tatsächlich mehrheitlich in ihren Ursprungsorten wählen, überhaupt die herrschenden Machtverhältnisse ändern können? Wie sollte ein Wahlergebnis implementiert werden, das nicht die gegenwärtige, sondern die frühere ethnische Zusammensetzung einer Gemeinde reflektiert und somit den realen Machtverhältnissen widerspricht? Würden die lokalen Autoritäten in Gegenden, die gewaltsam ethnisch homogenisiert wurden, zum Beispiel in Brcko, Mostar oder den ostbosnischen Enklaven, ihre Ämter abgeben?

²⁰ Vgl. UNHCR, General Repatriation Information Report, November/December 1996, sowie die neueren Regional-Berichte des UNHCR.

Oder würden gewählte Gemeinderäte künftig im Exil leben müssen? Ohnehin müssen noch komplizierte "technische Fragen", wie die Festlegung der Gemeindegrenzen, gelöst werden. Die in Dayton fixierte Grenze zwischen den beiden Entitäten (Inter Entity Boundary Line) durchschneidet 49 von 109 bosnischen Gemeinden, was die Wählerregistrierung erschwerte. Und in verschiedenen Regionen innerhalb der Föderation konnten sich Kroaten und Bosniaken, die ethnische Trennung, nicht Kohabitation anstreben, nicht auf neue Gemeindegrenzen einigen. So werden nicht überall Kommunalwahlen stattfinden, wie in jenem Teil der Gemeinde Brcko, der zur Föderation gehört.²¹

Anstrengungen zur Verbesserung der Menschenrechtslage

Das Rahmenabkommen für den Frieden und die Verfassung Bosnien-Herzegowinas weisen der Verwirklichung und Einhaltung höchster menschenrechtlicher Standards oberste Priorität zu. Dabei soll auch und vor allem die OSZE assistieren. Auf Basis von Anhang 6 des Friedensabkommens haben die Parteien eine Menschenrechtskommission, bestehend aus der Menschenrechtskammer und dem Amt der Ombudsperson, eine Art Schiedsstelle gebildet, an die sich die Bürger Bosniens wenden können. Die Kommission besteht aus 14 Mitgliedern, von denen acht vom Europarat, vier von der Föderation und weitere zwei von der Republika Srpska bestimmt werden. Sie soll bei "behaupteten oder offensichtlichen Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten" sowie bei Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Sprache, Volkszugehörigkeit, Herkunft, Religion, Überzeugungen oder einem anderen Status tätig werden. Als Ombudsperson hat die OSZE die schweizerische Gesandte beim Europarat, Gret Haller, für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Darüber hinaus hat die OSZE in der Föderation drei bosnische Ombudsleute bestimmt. Die Institution der Ombudsleute geht auf das Washingtoner Abkommen vom 13. März 1994 zur Gründung der Föderation zurück, mit der der muslimisch-kroatische Krieg beendet wurde. Auch auf dem Gebiet der Serbischen Republik gibt es mittlerweile Ombudsleute.

Die OSZE-Ombudsleute und die UNO-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien, Elisabeth Rehn, berichten allerdings, daß auch Mitte 1997 die Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina in gravierender Weise weiter verletzt werden. Einige Beobachter sprechen sogar von einer Verschlechterung der Lage seit der zweiten Hälfte des

²¹ Vgl. NATO/SFOR, LANDCENT Transcript of Press Briefing, 8. Mai 1997.

Jahres 1996.²² Gewalt- und Willkürakte, Vertreibungen, Niederbrennen oder Verminen von Häusern schüren Angst und ermöglichen "ethnische Säuberungen". Deshalb werden auch die Instrumente der OSZE nur unzureichend genutzt. Viele Menschen fürchten sich vor Repressionen, wenn sie sich an die Menschenrechtskommission oder die Ombudsleute wenden.

Die Polizei ist in beiden Entitäten nicht nur unfähig, diese Gewalttaten zu verhindern, sondern erscheint sogar als diejenige Institution, die selbst am stärksten in kriminelle und menschenrechtswidrige Aktivitäten verwickelt ist. Die Sicherheitskräfte werden generell als verlängerter Arm der nationalistischen Parteien und lokalen Autoritäten gesehen. In vielen Gegenden ist die Polizei in den vergangenen Monaten ethnisch homogenisiert worden, Angehörige von Minderheiten wurden entlassen.

Die Arbeit der Ombudsleute ist auch deshalb schwierig, weil selbst ein Jahr nach den Wahlen viele staatliche Institutionen in Bosnien und innerhalb der Föderation noch nicht funktionieren. Zwar sind mittlerweile die Kantonsparlamente und die beiden Häuser des Parlaments der Föderation konstituiert und eine neue Föderationsregierung im Amt bestätigt worden. Aber noch sind diese Institutionen nicht voll arbeitsfähig. Nebenstaatliche Strukturen, die die eigentliche Macht ausüben, wie die "Kroatische Gemeinschaft Herzeg Bosna", bestehen fort. Die Zusammenarbeit mit den Behörden der Republika Srpska und der Föderation, die auf Anfragen noch nicht einmal reagieren, entwickelt sich extrem unbefriedigend.

Die größten Lücken und Mißbrauchsmöglichkeiten bietet das Rechtssystem, das ähnlichen "Säuberungen" ausgesetzt ist wie die Polizei. Anfang 1997 bestanden de facto immer noch drei separate Rechtssysteme, ein bosniakisches, ein kroatisches und ein serbisches. Die in den Entitäten und Kantonen produzierten Gesetzestexte sind oft nicht kompatibel oder mißachten die bosnische Verfassung. Teilweise sind noch Vorkriegsgesetze in Gebrauch, in anderen Bereichen fehlen juristische Normen völlig. Denn aufgrund der komplizierten Verfassungsstruktur handhaben die beiden Entitäten den Aufbau des Rechtswesens unterschiedlich: Während in der Republika Srpska Gesetze und Verordnungen zentral durch das Justizministerium produziert werden, verteilt sich die Zuständigkeit in der Föderation auf die zehn Kantone. In beiden Teilstaaten ist das Justizwesen starken politischen Zwängen ausgesetzt, was sich insbesondere bei der Ernennung von Richtern und Staatsanwälten äußert. Gewaltenteilung besteht praktisch nicht.

²² Vgl. Institution of the Ombudsmen of the Federation of Bosnia and Herzegovina, Annual Report on the Situation of Human Rights for 1996, Sarajevo, March 1997.

Neben staatlichen demokratischen Institutionen bildet eine aktive und pluralistische Zivilgesellschaft die zweite Säule der Demokratie. Politische Parteien, Menschenrechts- und andere Interessengruppen sowie die demokratische Öffentlichkeit genießen deshalb besondere Unterstützung und Förderung durch die OSZE.

Der Aufbau einer freien, pluralistischen Medienlandschaft wird als eine der vordringlichsten Aufgaben betrachtet, da im jugoslawischen Nachfolgekrieg die modernen Massenkommunikationsmittel für Propagandazwecke mißbraucht wurden.²³ Nach dem Friedensschluß hat die überwiegende Mehrheit ihre Rolle als Sprachrohr der nationalistischen Parteien, Regierungen bzw. lokalen Machthaber beibehalten.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Medienarbeit, der sich neben der OSZE auch zahlreiche nichtstaatliche Organisationen angenommen haben, gehört es zum einen, eine pluralistische Medienlandschaft zu fördern, in der alternative Printmedien und Rundfunksender bestehen können und in der politische Parteien und gesellschaftliche Interessengruppen angemessen repräsentiert sind. Zum zweiten soll die Berichterstattung in der Wahlkampfphase beobachtet werden. Eine Kommission aus Medienexperten soll sicherstellen, daß "die demokratische Natur der Wahlen nicht kompromittiert" wird. Zum dritten geht es darum, eine neue professionelle Journalistengeneration auszubilden, die mit den Standards der westlich-demokratischen Berichterstattung vertraut ist. Denn viele Journalisten haben während des Krieges das Land verlassen oder nutzen aus wirtschaftlichen Erwägungen ihre Sprachkenntnisse dazu, statt für die Medien für eine der zahlreichen internationalen Organisationen oder NGOs zu arbeiten. Viertens soll die Kommunikation zwischen Journalisten aus den beiden Entitäten gefördert werden, sowohl durch persönliche Kontakte als auch durch den Austausch der jeweiligen Medienprodukte.²⁴ Die Medienarbeit will sich die OSZE 1997 mehr als 1,6 Millionen DM kosten lassen.

Mitarbeiter der OSZE sind stolz darauf, daß sich die Vielfalt der bosnischen Medien im vergangenen Jahr erhöht hat und daß insbesondere die Zahl der staatsunabhängigen Rundfunksender weiter wächst. Tatsächlich gibt es in vielen Gemeinden technisch gut ausgestattete lokale Radio- und Fernsehstationen. Menschenrechtsbeobachter und Ombudsleute berichten allerdings, daß viele dieser kleinen Sender im Dienst der Lokalpolitiker stehen und Programme und Talkshows ausstrahlen, in denen Intoleranz und

²³ Vgl. United Nations/Commission on Human Rights, Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia. Special Report on the Media, 13 December 1994 (E/CN.4/1995/54).

²⁴ Vgl. OSCE, Media Development. Strategies and Activities for 1997, Sarajevo 1997.

Rassenhaß gepredigt werden. Auch Aufrufe zu Gewalttaten werden gelegentlich über diese Sender verbreitet.²⁵ Mit Projekten wie dem Free Election Radio Network (FERN) und dem von Journalisten aus beiden Entitäten gemeinsam produzierten Magazin Ogleđalo (Spiegel) hat die OSZE bislang nur schmale Schneisen in die von den Staatsparteien dominierte Medienlandschaft schlagen können.²⁶

Das Medien-Programm ist in eine breiter angelegte Demokratisierungsstrategie eingebettet, durch die die Beziehungen zwischen den Entitäten verbessert, die demokratischen Institutionen gestärkt sowie Pluralismus und Multi-Ethnizität im politischen und gesellschaftlichen Leben verankert werden sollen. Unter anderem sollen der Dialog zwischen Intellektuellen, Künstlern, Frauen, Führern der Religionsgemeinschaften, Journalisten und Jugendlichen angestoßen, der Aufbau von NGOs unterstützt sowie Funktionsträgern rechtsstaatliche Prinzipien und demokratische Werte vermittelt werden.

Die vertrauensbildenden Maßnahmen, die immer mehr Personenkreise über die ethnischen und administrativen Grenzen hinweg zusammenführen und ins Gespräch bringen sollen, zeigen gemischte Bilanzen. Fehlende Kommunikations- und Verkehrsmittel erschweren gelegentlich die Zusammenkünfte. Aber nicht alle Hindernisse sind technischer Natur. Je weiter ein Personenkreis von der Macht entfernt ist, desto eher können seine Angehörigen, etwa Frauen oder Künstler, ungestört über die Entitätsgrenze hinweg in Kontakt treten. Je näher sich die Zielgruppe jedoch an den Schaltstellen der Macht befindet, desto schwieriger ist der Zugriff. Kroatischen und serbischen Richtern wurde beispielsweise im Dezember 1996 von ihren Ministern untersagt, an einer von OSZE und Europarat einberufenen landesweiten Richterkonferenz teilzunehmen.

Die Ansatzmöglichkeiten, die sich bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft bieten, sind auch regional extrem unterschiedlich. Menschenrechtsgruppen und Bürgerinitiativen waren fast ausschließlich auf Föderationsgebiet und hier schwerpunktmäßig in Sarajewo und Tuzla aktiv. Bedeutendere Organisationen sind der Serbische Bürgerrat, das Helsinki-Komitee für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina in Sarajewo sowie das Menschenrechtsbüro und das Bürgerforum in Tuzla. In anderen Regionen, insbesondere in Ostbosnien (Republika Srpska) und in der unter Kontrolle des kroatischen Militärs stehenden Herzegowina (Föderation) sind NGOs und alternative Medien massiven Behinderungen und Einschüchterungen von seiten der örtlichen Autoritäten ausgesetzt. Hier beschränken sich die

²⁵ Vgl. Institution of the Ombudsmen of the Federation of Bosnia and Herzegovina, a.a.O. (Anm. 22), S. 22.

²⁶ Vgl. Elena Drozdik, Medien auf dem Weg in die Demokratie, in: Calic (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 106-111.

Aktivitäten von Initiativen und Gruppen fast ausschließlich auf humanitäre Projekte.²⁷

Dennoch hat die OSZE erfolgreich damit begonnen, ein Netzwerk zwischen diesen NGOs zu knüpfen. Anfang 1997 stand sie mit mehr als fünfzig lokalen Gruppen und Organisationen in Kontakt, darunter Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Frauengruppen in Sarajewo, Tuzla, Banja Luka, Bijeljina, Bihac, Livno, Gornji Vakuf, Travnik, Mostar und Zenica. Bei vielen Menschenrechtsgruppen fehlt es aber immer noch an ausreichender Kenntnis der Rechtslage und am Überblick über Finanzierungsmöglichkeiten für ihre Projekte. "(...) Nicht selten scheitern avisierte Projekte am Unvermögen, einen Projektantrag bei entsprechenden Institutionen und Organisationen zu stellen. Fortbildungsseminare im Ausland können wegen erschwelter Einreise- und Visabestimmungen oder wie im Fall der Vertreter aus der Serbischen Entität aufgrund des Fehlens von erforderlichen Reisedokumenten nicht wahrgenommen werden."²⁸

Obwohl die Zivilgesellschaft also hie und da Wurzeln schlägt, bleibt das politische Klima insgesamt demokratiefeindlich. Hochrangige Funktionsträger, Vertreter politischer Parteien, Armee- und Polizeikräfte zeigen nur ausnahmsweise Bereitschaft, sich den demokratischen Spielregeln zu unterwerfen. Fast überall ist Parteimitgliedschaft immer noch nicht nur der beste Schutz gegen Einschüchterung und Diskriminierung, sondern gleichzeitig auch der einzige Aufstiegs- und soziale Sicherungskanal.

Im zweiten Jahr ihrer Bosnien-Mission scheinen die Herausforderungen für die OSZE also weiter zu wachsen. Fortschritte bei der Wahrung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit sind dringend erforderlich, damit der Dayton-Prozeß nicht vollkommen zusammenbricht. Dabei müßten vor allem die Parteien vor Ort mehr mithelfen. Ohne die Kooperation von Eliten und Bürgern läßt sich der brüchige Friede in Bosnien-Herzegowina nicht konsolidieren.

Bosnien - eine wichtige Bewährungsprobe für die OSZE

Die OSZE, deren Renommee durch das erfolglose Krisen- und Konfliktmanagement während des Krieges stark gelitten hatte, knüpfte an ihre Bosnien-Mission weitreichende Hoffnungen, aber auch Zweifel.²⁹ Besitzt

²⁷ Vgl. Jasna Malkoc, Der Aufbau der Civil Society in Bosnien-Herzegowina, in: ebenda, S. 97-105.

²⁸ Ebenda, S. 102.

²⁹ Zur Rolle der KSZE/OSZE im Jugoslawien-Konflikt vgl. u.a. Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 6), S. 147-158. Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE - dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996.

die Organisation die Kapazität und die Kompetenz, Aufgaben wahrzunehmen, die früher den Vereinten Nationen zufielen? Kann sich die von Boutros-Ghali in seiner "Agenda für den Frieden" geforderte Arbeitsteilung zwischen der UNO und den Regionalorganisationen mit Hilfe der OSZE in Europa bewähren? Wird die in Dayton vereinbarte Aufgabenteilung zwischen den internationalen Organisationen vielleicht sogar zum Modell einer künftigen europäischen Sicherheitsarchitektur werden, die auf den Pfeilern NATO und OSZE ruht?

Mittlerweile sind die Annahmen bescheidener geworden. Die Begeisterung für das Aufbauwerk in Bosnien ist abgeflaut, das Interesse und die Investitionen der internationalen Akteure sinken. Aber auch die Kritik wächst. Wurden die Probleme vor Ort richtig eingeschätzt? War der Zeitplan realistisch, die Instrumente angemessen? Wie stark haben Machtinteressen einzelner Staaten die Konzeption des Dayton-Modells und die Rollenverteilung im "Geflecht ineinandergreifender Institutionen" beeinflusst? Warum gelingt es nicht, die unzähligen Programme und Initiativen von Regierungs- und nichtstaatlichen Organisationen sinnvoll aufeinander abzustimmen?

Je länger der politische Prozeß in Bosnien stagniert, desto mehr Zweifel erheben sich am Sinn und Zweck der internationalen Kraftanstrengungen. Und längst erscheint klar, daß der bosnische Fall zu spezifisch ist, als daß sich daraus weitreichende Schlüsse über die zukünftige Rolle der OSZE und anderer internationaler Organisationen ableiten ließen. In welcher europäischen Krisenregion würden so weitreichende Eingriffe in die Souveränität eines Staates erlaubt werden wie in Bosnien? Wo hätten die USA ein so herausragendes Interesse am Gelingen der Intervention, daß sie noch einmal die Führungsrolle im militärischen (IFOR/SFOR) wie in einem der zentralen zivilen Bereiche (OSZE) übernehmen würden? Wo anders in Europa würde Rußland, das in das bosnische Aufbauwerk fest, aber in nachgeordneter Stellung eingebunden ist, dies zulassen?³⁰

Ein Scheitern des Dayton-Prozesses würde keine der internationalen Organisationen unbeschadet überstehen. Auch die OSZE würde einen schweren Glaubwürdigkeitsverlust erleiden. Zum fortgesetzten Engagement in Bosnien-Herzegowina gibt es deshalb derzeit keine Alternative.

³⁰ Vgl. dazu v.a. die Beiträge von Karl-Peter Stratmann und Bernard von Plate in: Dayton: Perspektiven europäischer Sicherheit, Ebenhausen, unveröffentl. Manuskript 1996.

Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters¹

Durch das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden in Bosnien-Herzegowina wurde die OSZE u.a. mit der Überwachung der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen betraut. Diese Aufgabe war bislang einzigartig für die OSZE und erwies sich als besonders komplex.²

Am 30. Januar 1996 ernannte der Amtierende Vorsitzende die siebenköpfige Provisorische Wahlkommission (Provisional Election Commission/PEC), die die Wahlordnung festzulegen, deren Verwirklichung zu veranlassen und schließlich deren Einhaltung zu überwachen hatte. Dafür sollten OSZE-Wahlüberwacher den Wahlvorgang am Wahltag direkt kontrollieren und notfalls intervenierend regulieren.

Unabhängig von dieser Kommission, die für die organisatorische, regelgemäße Vorbereitung und Durchführung der bis zu sieben Wahlen verantwortlich sein sollte, berief der Amtierende Vorsitzende (und Schweizer Außenminister) Flavio Cotti am 7. März 1996 einen Koordinator für die internationale Beobachtung (Co-ordinator for International Monitoring/CIM) der Wahlen, der mit langfristig (Long Term Observer/LTO) und kurzfristig (Short Term Observer/STO) anwesenden ausländischen OSZE-Wahlbeobachtern den gesamten Wahlzyklus von der Wählerregistrierung bis zur Stimmenauszählung verfolgen sollte, um dem Amtierenden Vorsitzenden danach mit einer wertenden Stellungnahme zu berichten. Dieser Koordinator war der frühere Amsterdamer Bürgermeister und niederländische Innenminister Ed van Thijn.³ Er hat über den Zeitraum vom 4. Januar 1996, als der niederländische Außenminister Hans van Mierlo ihn telefonisch fragte, ob er an dieser Aufgabe interessiert wäre, bis zu seiner Rückkehr am 29. September 1996 ein oft verblüffend offenherziges Tagebuch veröffentlicht. Es erlaubt einen Blick hinter die Kulissen der öffentlichen Inszenierung der Diplomatie und Politik der "internationalen Gemeinschaft", wo der Alltag mit seiner Banalität und dem Leerlauf, aber auch die Strukturen und Rivalitäten, die internationale Bürokratie, die Machtverhältnisse und die Netz-

¹ Ed van Thijn, *Stemmingen in Sarajevo. Dagboek van een Waarnemer*, Amsterdam 1997. Wir danken dem Autor und seinem Verleger Jaap Jansen für ihre freundliche Zustimmung zum Abdruck dieses Textauszuges. Für die Übersetzung und die Einleitung sind wir selbst verantwortlich.

² Dazu Robert H. Frowick, *Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996 S. 164 u. 170-176.

³ Vgl. ebenda, S. 174.

werke sowie die Mühen, Gefährdungen und Enttäuschungen und die kleinen, privilegierten Freuden sichtbar werden.

Sechs Themenschwerpunkte sind in der Chronologie von van Thijn von besonderem Interesse: die Klärung seiner Aufgabenstellung, die Einrichtung seines Amtes und die Rekrutierung der Wahlbeobachter, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren außerhalb und innerhalb der OSZE, die Entscheidung über den Wahltermin, die Vorbereitung auf den Wahltag und schließlich die Bewertung des Wahlergebnisses.

Von Anfang an bis zum Wahltag gab es Probleme mit der Definition der Aufgabe und der Stellung des Koordinators für die internationale Wahlbeobachtung. Wie sollte sich die "Überwachung" ("supervision") der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen von ihrer "Beobachtung" ("monitoring") unterscheiden, die die OSZE als wesentlichen Teil ihres Mandats betrachtete? Schließlich ist der Unterschied mit der griffigen Formel "hands-on" für die Überwacher, die also eingreifen und helfen können und sollen, und "hands-off" für die Beobachter, die prüfen und bewerten müssen, festgelegt worden. Van Thijn stieß bei seinem Bemühen, diese Aufgabenumschreibung zu verwirklichen, immer wieder auf Unverständnis, Ablehnung, ja Hinterhältigkeit. Der Widerstand kam nicht zuletzt wegen der Kosten, des Personals und der Logistik, die eine eigene umfangreiche Beobachtung neben der Vorbereitung und Durchführung der Wahl verursachten.⁴ Damit kam die Stellung des Koordinators ins Spiel. Van Thijn bestand noch vor seiner Ernennung auf der Unabhängigkeit seines Amtes mit dem plausiblen Argument, daß die Organisatoren der Wahl nicht als ihre eigenen Beobachter auftreten könnten. Damit beharrte er auf seiner Unabhängigkeit als Koordinator mit allen Folgen für die Berichterstattung und spätere Bewertung der Wahlen. Das sah Robert Frowick, der Leiter der OSZE-Bosnien-Mission, zunächst ganz anders, als er bei einer ersten Begegnung mit van Thijn am 17. Februar auf einer Serviette ein Organogramm zeichnete, in das er den Koordinator unter sich, dann unter seinen für die Wahlen zuständigen Vertreter, Sir Kenneth Scott, und schließlich unter einen von dessen vier Generaldirektoren placierte.⁵

Da van Thijn bald erfuhr, daß weder in Den Haag beim Außenministerium noch in Wien bei der OSZE eine klare Vorstellung über seine kommenden Aufgaben bestand, formulierte er mit dem niederländischen OSZE-Botschafter Egbert Jacobs fünf Fragen, die er mit Bedingungen verknüpfte: Erstens müsse die Aufgabe deutlich beschrieben werden. Richtet sich die Beobach-

⁴ Bei der Sitzung des Hohen Rates am 21. März 1996 in Prag wurden die Kosten auf 156 Millionen Dollar geschätzt, 50 Dollar pro Wähler, was ein Drittel der palästinensischen Wahlkosten und kaum mehr als die Kosten von Wahlen in Kanada darstellt. Doch zu diesem Zeitpunkt wußte noch niemand in der OSZE, wie diese Summe finanziert werden sollte. Vgl. van Thijn, a.a.O. (Anm. 1), S. 34.

⁵ Vgl. ebenda, S. 22.

tungsmission nur auf den Wahltag oder auf den ganzen Wahlvorgang? Ist ihre Funktion vornehmlich organisatorisch oder inhaltlich? Zweitens: Welchen Status hat die Beobachtungsmission? Van Thijn legte Wert auf eine schriftliche Erklärung ihrer Unabhängigkeit und auf eine direkte Berichterstattung an den Amtierenden Vorsitzenden. Drittens verlangte er Klarheit über die offizielle Zulassungsprozedur, die Akkreditierung. Sollen alle internationalen Beobachter akkreditiert werden, und hat der Koordinator dafür ein System zu schaffen? Viertens wollte er geklärt wissen, wie die Berichterstattung aussehen sollte. Soll er derjenige sein, der nach 24 Stunden (wie üblich) im Namen aller Beobachter eine Erklärung abgibt? Fünftens hielt es van Thijn für wünschenswert, noch vor seiner eventuellen Ernennung die lokalen Parteien und die anderen betroffenen internationalen Organisationen zu konsultieren.⁶

Am 7. März fand van Thijn einen Fax-Brief des Amtierenden Vorsitzenden Flavio Cotti vor, der besagte, daß er zum CIM ernannt sei. Das Schreiben enthält auch die Bestätigung der Unabhängigkeit der Beobachtungsmission, die sich über den ganzen Wahlprozeß erstrecken soll, und drückt ferner den Wunsch aus, daß sie aufs engste mit der OSZE-Mission in Sarajewo zusammenarbeiten und am Ende dem Amtierenden Vorsitzenden berichten soll.⁷

Der Stab der Mission soll sechs Personen umfassen. Van Thijn wählt dafür zuerst Lo Breemer ("Lo"), einen seiner engsten Mitarbeiter und Vertrauten aus seiner Zeit als Amsterdamer Bürgermeister, einen niederländischen Offizier, sowie die Schweizer Wahlexpertin Stefanie Luethy. Bei der Sitzung des Hohen Rates am 21. März 1996 in Prag kann van Thijn weder im vorgesehenen Haushalt für die Wahlen einen Posten für seine Beobachtungsmission finden, noch im Gespräch mit dem Finanzreferenten des Sekretariats, Hans Christian Cars, mündliche Zusagen für die Finanzierung erhalten. OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck will zwar die Frage flexibel über den Missionshaushalt lösen, bezweifelt jedoch, daß sechs Mitarbeiter für die Mission nötig sind.⁸

Nicht alle internationalen Organisationen sind ohne weiteres bereit, die Koordination der Wahlbeobachtung der OSZE zu überlassen und insbesondere, den OSZE-Koordinator Ed van Thijn zu unterstützen. Immerhin wurde ihm durch den niederländischen Kommissar Hans van den Broek alle mögliche Unterstützung der EU zugesagt.⁹ Wiederholt lobt van Thijn die Hilfe der European Community Monitor Mission (ECMM).¹⁰ In Sarajewo erfährt er bald, daß innerhalb der Mission große Spannungen bestehen, weshalb deren

⁶ Vgl. ebenda, S. 24.

⁷ Vgl. ebenda, S. 27.

⁸ Vgl. ebenda, S. 37f.

⁹ Vgl. ebenda, S. 50.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 64.

Hauptgebäude den Spitznamen "Madhouse" bekommen hat.¹¹ Ein Eklat war zumindest aus niederländischer Sicht die abrupte Entlassung der Pressesprecherin Joanna van Vliet, einer niederländischen Diplomatin, die über Nacht von einer Amerikanerin, Aggy Kuperman, abgelöst wurde.¹² Diesen Wechsel hatte erklärmaßen nicht der - amerikanische - Missionsleiter Robert Frowick beabsichtigt, sondern der im Washingtoner Außenministerium tätige John Kornblum zu verantworten.¹³ Solcherlei amerikanische Einflußnahmen registrierte van Thijn oft, er schildert dies sehr anschaulich anhand eines Gespräches mit Kornblum am Vorabend der Wahl.¹⁴ Auch die Durchführung der Wahlen zu dem vorgesehenen Termin erwies sich als vor allem von den USA gewollt. Die Vorbereitung auf den Wahltag ist für van Thijn besonders durch die sehr zögerliche Bereitschaft vieler OSZE-Teilnehmerstaaten belastet, eine ausreichende Zahl von Langzeit- und Kurzzeitbeobachtern zu delegieren.

Bei der Bewertung des Wahlergebnisses geht es um die Frage, inwieweit Wahlkampf und Stimmabgabe ausreichend "free and fair" waren, um sie noch akzeptieren zu können, ferner um die Frage der Loyalität der Vertreter Republika Srpska gegenüber der Verfassung des Gesamtstaates und schließlich um den Termin der nachzuholenden Gemeinderatswahlen. In allen diesen Punkten zeigen sich immer wieder amerikanischer Druck und Einfluß, konkret stimuliert durch das Datum der amerikanischen Präsidentschaftswahl. Während die Amerikaner offensichtlich um jeden Preis erklärt haben wollten, daß die Wahlen in den Gemeinden noch im November 1996 stattfinden sollen, waren alle anderen politischen Kräfte mehr oder minder dagegen. Es zeigte sich, daß die amerikanische Vorstellung sich durchsetzte - zunächst. Als van Thijn bereits ausgeschieden war, wurden die Kommunalwahlen auf den Herbst 1997 verschoben. (Kurt P. Tudyka)

Samstag, 14. September

Der Tag der Tage ist da. (...) In einem T-Shirt mit OSZE-Logo machen Lo und ich einen Spaziergang zu einigen Wahllokalen. Obwohl fortlaufend Wähler kommen, gibt es offensichtlich kein Gedränge. Das ganze macht einen routinierten Eindruck. Ich stoppe die Zeit von einigen älteren Wählern. Der durchschnittliche Urnengang dauert vier Minuten. In zwei Wahllokalen stoßen wir auf je einen Überwacher, in einem auf einen Beobachter.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 59.

¹² Dagegen protestierten sowohl das niederländische Parlament als auch der Außenminister - ohne Erfolg.

¹³ Vgl. ebenda, S. 259.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 306f.

Die Provisorische Wahlkommission trifft sich um 10 Uhr im "Madhouse". Dr. Kovac¹⁵ kommt wie üblich mit einer IFOR-Eskorte an. Die schwer bewaffneten italienischen Soldaten beziehen nach der Ankunft sofort Posten, als ob überall Gefahren lauerten. Im Konvoi fahren wir anschließend zum Hauptquartier des ARRC¹⁶. Dort sind zwei Räume für uns reserviert: ein Sitzungsraum mit sorgfältig vorbereiteten Namensschildern und ein größerer Empfangsraum mit bequemen Sitzen und einem Fernsehapparat. Um 11 Uhr ist die erste Besprechung in einem Saal mit etwa hundert Anwesenden, hauptsächlich Militärs. Am Kopf des Tisches sitzt das komplette Oberkommando. Admiral Lopez und die Generäle Heinrich, Walker, Sullivan und Cabigiosu. General Walker übernimmt als Befehlshaber die Leitung. Hinter den Generälen sind zwei Sitzreihen für die PEC und ihre Berater vorgesehen. An den beiden Längsseiten der Tische haben Vertreter der OSZE, IFOR, ECMM, IPTF und die Innenminister der beiden staatlichen Einheiten ihre Plätze, die nacheinander berichten sollen.

Der IFOR-Sprecher meldet einen Vorfall, der sich am Vorabend der Wahlen ereignete. In Bugonjo hat es um 21.40 Uhr im Haus eines HDZ-Abgeordneten¹⁷ eine Explosion gegeben. Im übrigen läuft im Augenblick alles nach Wunsch. Nur aus Brcko werden Staus infolge von Sicherheitskontrollen gemeldet, doch es würde über eine Lösung verhandelt. Spence Spencer¹⁸, der im Namen der OSZE auftritt, trägt vor, daß Klagen über Registrierungssprobleme eingehen, so daß hier und da Warteschlangen entstehen. Das hat in Novigrad, einem Bezirk von Sarajewo, Probleme verursacht. Eine Schlange von 300 Leuten wurde ungeduldig, ein Fenster wurde eingedrückt. Das Wahllokal ist vorübergehend geschlossen. Weiter seien keine Probleme zu melden. Der Leiter der ECMM, Noel Kilkenny, der selbst zu den Berichterstattern gehört, meldet Busstaus bei Doboij.

Der Vertreter der Föderation berichtet, daß eine kroatische Familie heute nacht durch Unbekannte belästigt wurde und nun nicht mehr den Mut aufbringe, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. General Walker unterbricht ihn sofort: "Keine Einzelfälle", tadelt er. Der Vertreter der RS¹⁹ sagt, daß "for the time being" keine Probleme zu melden seien.

Die PEC kehrt in ihre eigenen Räume zurück. Sir Kenneth²⁰ sieht keinen Grund zu einer Sitzung. Doch Dr. Begic²¹ ist sehr unglücklich über den

¹⁵ Dr. Slobodan Kovac, Vertreter der Republika Srpska.

¹⁶ ACE (Allied Command Europe) Rapid Reaction Corps.

¹⁷ HDZ: Kroatische Demokratische Gemeinschaft (Bosnischer Ableger der HDZ Kroatiens).

¹⁸ Sonderbotschafter des US-amerikanischen State Department.

¹⁹ Republika Srpska.

²⁰ Sir Kenneth Scott, Stellvertretender Leiter der OSZE-Mission.

²¹ Dr. Kasim Begic, Vertreter der Republik Bosnien-Herzegowina.

Lauf der Dinge. "Das ist ein verkehrter Ort", ruft er aus. "Auf diese Weise haben wir keinen einzigen Kontakt zu den Geschehnissen im Land." Doch andere stimmen ihm nicht zu. Man ist froh, eine Pause zu haben. Jemand reicht mir ein veraltetes Exemplar von "Die Weltwoche", in dem ein Interview mit dem "aufrechten Holländer" steht. Eine meiner Aussagen ist zum Titel vergrößert: "Hier weiß man doch schon seit Jahrzehnten, was Wahlen sind und wie man sie manipuliert." Ich bin froh, daß ich so viele Beobachter, verteilt über das ganze Land, habe, die gut instruiert sind und vor Ort den Dingen folgen können. Selbst vermisse ich, ebenso wie Begic, an dieser Stelle den Geruch und die Farbigkeit des echten Wahlgesehens. Wir sind kaserniert und müssen schlucken, was uns geboten wird.

Um 13.00 Uhr ist eine neue Informationssitzung. Alle nehmen wieder in der Sitzordnung an den Tischen ihre Plätze ein. IFOR berichtet, daß es noch immer keine ernsthaften Zwischenfälle gegeben hat. Mehr als hundert Busse haben - ungestört - die IEBL²² überquert. In Brcko wird noch immer verhandelt. Auch um Banja Luka ergeben sich Staus. Die IPTF ist zur Stelle. Spence Spencer hat vier Mitteilungen: 1. Die Wahlbeteiligung ist mäßig; 2. tausend P2-Wähler²³ sind unterwegs von Brcko nach Pale; 3. die Registrierungsprobleme sind über das ganze Land verbreitet: Überall bilden sich Warteschlangen; 4. das Wahllokal in Novigrad ist noch immer geschlossen, doch die Menge ist unter Kontrolle. Der IPTF-Vertreter meldet einen Zwischenfall bei Mostar, wo Busse mit Steinen beworfen wurden. Der Föderations-Vertreter sagt dazu, daß dieser Zwischenfall nach der Wahl stattfand und daß sich die Chauffeure weigern, noch weitere Fahrten zu machen. Der RS-Vertreter sagt, daß aus Gadsko von muslimischen Wählern berichtet wird, die sich geweigert haben, in der abgelegenen "absentepolling station" zu wählen, und inzwischen versuchen, zentral gelegene Wahllokale aufzusuchen. Der IFOR-Vertreter widerspricht diesem Bericht energisch. Begic ruft, daß diese Leute nicht aufgehalten werden dürfen: "Dayton gibt ihnen das Recht, an ihrem früheren Wohnort zu wählen." Er ist wütend.

In diesem Augenblick treten Außenminister Cotti, bekleidet mit T-Shirt und Käppchen, ein und in seinem Schlepptau Kleiner²⁴, Arbenz²⁵, Burkhard²⁶ und der Schweizer Botschafter Hauswirth. Dem von Statur kleinen Burkhard hängt das viel zu große T-Shirt bis auf den Boden. Cotti nimmt mich zur Seite. Obwohl die Vereinbarungen über die Rollenverteilung nach den Wahlen deutlich und mit jedem abgestimmt sind, ist er doch über den Ablauf beunruhigt. Er hat gehört, daß Kornblum, den er nachmittags trifft,

²² Inter-Entity Boundary Line.

²³ Wahlberechtigte Flüchtlinge.

²⁴ Hans-Peter Kleiner, ehemaliger Schweizer Botschafter.

²⁵ Peter Arbenz, Schweizer General a.D.

²⁶ Peter Burkhard, Mitarbeiter des Amtierenden Vorsitzenden Flavio Cotti.

schnell handeln will. "Vielleicht ist es gut", regt er an, "wenn die vorläufige Erklärung doch schon so inhaltlich wie möglich ausfällt und auch Ihre Einschätzung der Periode vor den Wahlen wiedergibt. Dann müssen Sie das nicht bis zur Schlußklärung aufheben." Ich verspreche ihm, das mir mögliche zu tun. Als ich von dem Gespräch zurückkehre, hat sich die PEC versammelt. Dr. Begic scheint unter Protest weggegangen zu sein. Nun wird über die Möglichkeit gesprochen, die Wahllokale auch nach 19 Uhr geöffnet zu lassen. Dr. Kovac plädiert dafür, die Verlängerung der Öffnungszeiten auf die Wahllokale zu beschränken, vor denen noch Menschen warten. Boscovic²⁷ spricht sich für eine allgemeine Verlängerung aus. Sir Kenneth schlägt vor, die Frage erst gegen 16 Uhr zu klären.

Um 15 Uhr ist die nächste Unterrichtung. Die einzige Neuigkeit ist die Wiederöffnung der Wahllokale in Novigrad. Weiterhin ist noch immer alles ruhig. Der Bus-Zwischenfall ist untersucht. Es geht um zwei verschiedene Busse, einen kroatischen und eine muslimischen. "Beide Seiten hatten Schuld", meldet der IPTF-Berichterstatter. Der kroatische Abgeordnete der Föderation versucht aufs neue, einen Einzelfall zur Diskussion zu stellen, doch General Walker entzieht ihm das Wort. Sir Kenneth kommt auf den Zwischenfall in Gadsko zurück. Er scheint doch wahr zu sein. Es geht um 92 muslimische Wähler, die aufgehalten wurden, als sie in die Stadt gehen wollten. Er weist darauf hin, daß alle Wähler das Recht haben, dort zu wählen, wo sie wollen, und daß die örtliche Polizei nicht das Recht hat, sie daran zu hindern. Er ersucht die Vertreter der beiden Innenministerien, die vereinbarten Regeln zu bestätigen.

Um 16.40 tritt die PEC unter Anwesenheit von General Sullivan wieder zusammen. Auch Begic ist wieder mit von der Partie. Sir Kenneth sagt, daß der Augenblick gekommen ist, an dem die PEC einen Beschluß über eine eventuelle Verlängerung der Öffnungszeiten fassen muß. General Sullivan rät, nicht zu verlängern. Die Berichte aus dem Land sind überwiegend positiv. Beinahe jeder erwartet, daß die meisten Wähler vor 19 Uhr abgefertigt sein werden. Wenn es irgendwo noch Wartende gibt, dann können sie nach den "Rules and Regulations" noch an die Reihe kommen. Ein Verlängerungsbeschluß ist dafür nicht nötig. Er macht darauf aufmerksam, daß die Soldaten schon seit fünf Uhr morgens anstrengende Arbeit leisten, und das gilt auch für die Busfahrer, die vertragsgemäß um 17.30 Uhr ihre letzte Fahrt machen. Der allgemeine Eindruck ist, daß das Bus-System ausgezeichnet funktioniert hat und daß alle Wähler, die das wollten, davon Gebrauch gemacht haben.

Sir Kenneth fürchtet nur in zwei Gebieten Probleme (eines davon ist Banja Luka), wo große Spannungen entstanden sind, weil die Namen von Wählern

²⁷ Dr. Misra Boscovic, Vertreter der Föderation Bosnien-Herzegowina.

nicht auf den Registrierungslisten zu finden waren. Diese Wähler sind an die LECs²⁸ verwiesen worden und wollen vielleicht noch ihre Stimme abgeben. Reid²⁹ schlägt vor, in den Fällen nur das nächstgelegene Wahllokal offenzuhalten. "Laßt die LECs darüber nach eigenem Gutdünken entscheiden." Es entsteht noch eine Diskussion, ob nicht für alle Fälle eine äußerste Schließungszeit vereinbart werden muß. Ich melde mich und warne vor großer Verwirrung, falls dieser "Beschluß" bekannt werden sollte. "Gerade die Zeit um die Schließung ist für Betrugsmöglichkeit am anfälligsten." Ich plädiere für einen klaren Entscheid. Begic ist einer Meinung mit mir. Er rät, überhaupt nichts über den Beschluß verlauten zu lassen. Sir Kenneth schlägt vor, so zu beschließen, und läuft eilig davon.

Ich frage mich verdutzt, was nun beschlossen wurde und wie das bekannt gemacht wird. Ich wollte gerade Verwirrung vermeiden. Ein "geheimer" Beschluß ist wohl so ungefähr das letzte, was ich beabsichtigt habe. Ich tröste mich mit dem Gedanken, daß von einem Beobachter erwartet wird, daß er sich überhaupt nicht einmischet. Sonst wäre ich besser Überwacher geworden.

Um 17 Uhr ist eine neue Unterrichtung. Die PEC kommt dazu zu spät. Das Wort hat ein Vertreter der RS. In Gorazde sind Probleme entstanden. "Durch Lautsprecher werden Bürger aufgerufen, zu Fuß zur Nachbargemeinde zu gehen, um dort zu wählen." Sir Kenneth ergreift das Wort und sagt, daß die PEC soeben beschlossen hat, keine Verlängerung der Öffnungszeiten zuzulassen. Es wird dem Ermessen der Wahllokalleiter überlassen, wie sie mit den Wartenden umgehen. Die LECs, die noch Registrierungsprobleme haben, erhalten die Freiheit, ein Wahlbüro in der näheren Umgebung länger offen zu halten, jedoch nicht länger als bis 22 Uhr.

Um 18 Uhr schalte ich im Empfangsraum der PEC den Fernsehsender CNN ein. Er berichtet, daß die Wahlen besser als erwartet abgelaufen sind. Es hat den ganzen Tag über keine größeren Zwischenfälle gegeben. Es sei beschlossen worden, die Wahllokale bis 22 Uhr offenzuhalten. Die Verwirrung ist komplett. Das ist ein Musterbeispiel von schlechter Kommunikation in einem entscheidenden Moment. Ist dafür die PEC den ganzen Tag zusammen gewesen? Doch langsam erfaßt auch mich Euphorie. Es ist doch unglaublich, daß der ganze Tag ohne Zwischenfälle verlaufen ist. Das ist viel besser als erwartet. Jeder hat den Atem angehalten wegen des Zugangs der Wähler an den kritischen Orten. Doch selbst in Jajce ist kein Wölkchen am Himmel. Ich laufe durch die Gänge des Gebäudes und sehe nur erleichterte Gesichter. Ich komme einem strahlenden Frowick entgegen, der erst jetzt eingetroffen ist. Ich beglückwünsche ihn zum guten Verlauf des

²⁸ Local Election Commission.

²⁹ John Reid, Vertreter des Hohen Repräsentanten Carl Bildt.

Tages. Auch Steiner³⁰ läuft begeistert herum. Kleiner und Arbenz, die gerade von einem Besuch bei Kornblum zurückgekehrt sind, nehmen mich zur Seite. "Vielleicht müssen Sie jetzt die drei Erklärungen abgeben", sagen sie. "Kornblum hat's eilig mit dem Ergebnis der Präsidentschaftswahlen." Sie fürchten, daß ich nicht bis zum Endergebnis warten können.

In dem abgetrennten Empfangsraum sitzen die lokalen PEC-Mitglieder mit ihren Beratern und Übersetzern entspannt zusammen. Niemand schenkt ihnen mehr Aufmerksamkeit, doch das scheint sie kaum zu kümmern. Auch sie sind sehr erleichtert. Dr. Kovac redet in einem fort und erzählt einen Witz nach dem anderen. Schallendes Gelächter erhebt sich. Wieder bedauere ich, daß ich die Sprache nicht beherrsche. Um 19.45 Uhr erhalte ich einen Brief von der SDA³¹, in dem im voraus gegen das Ergebnis der Wahlen protestiert wird. Diese müßten für ungültig erklärt werden, weil die Voraussetzungen dafür nicht bestanden. Ich sehe mich um, ob ich Dr. Begić sehe, doch der ist nun wirklich verschwunden.

Um 20 Uhr findet die letzte Unterrichtung statt. Der Kreis hat sich bedeutend verkleinert. General Walker ist gegangen und hat die Leitung General Sullivan überlassen. Von der PEC sind nur noch Kovac und Boscovic anwesend. IFOR meldet erneut, daß sich keine Zwischenfälle ereignet haben, und gibt eine Übersicht über die Bus-Transfers. Das geht in die Hunderte, obwohl nicht genau festgestellt werden kann, in welcher Richtung die IEHL überschritten wurden. Spence Spencer meldet zu meiner Überraschung eine Beteiligung von durchschnittlich 50 Prozent. Die meisten Wahllokale sind inzwischen geschlossen. Die Situation bleibt ruhig. Der Sprecher der IPTF kommt auf den Lautsprecherzwischenfall von Gorazde zu sprechen. Der RS-Vertreter war falsch informiert. Wartende Wähler sind aufgerufen worden, zu einem anderen, nahe gelegenen, ruhigen Wahllokal zu gehen. Es war ein Hilfeangebot. Allerdings sind in der Umgebung von Gorazde im Laufe des Nachmittags Steine auf einen vorbeifahrenden Bus geworfen worden, der jedoch weiterfahren konnte. General Sullivan schließt die Zusammenkunft und schlägt vor, es dabei zu belassen. Er spricht von einem "unerwartet großen Erfolg".

Mich beschleicht inzwischen ein beklemmendes Gefühl. Die Euphorie von vor zwei Stunden ist langsam abgeebbt. Die Mitteilung von Spencer über die niedrige Beteiligung kann ich schwer in Einklang bringen mit den enthusiastischen Berichten den ganzen Tag über, daß die Busse hin und her führen. Sollten die Busse vielleicht teilweise leer gewesen sein? Hat IFOR nur die Busse und keine Menschen gezählt? Warum war dann der Bus-Plan ein so großer Erfolg? Sollte es vielleicht an den Brennpunkten so ruhig geblieben

³⁰ Michael Steiner, deutscher Stellvertreter des Hohen Repräsentanten Carl Bildt.

³¹ Stranka demokratske akcije/Partei demokratischer Aktion (muslimisch).

sein, weil dort wenig Wähler auftauchten? Ich bekomme das unbehagliche Gefühl, daß wir hier im militärischen Hauptquartier den ganzen Tag über getäuscht worden sind. Ich frage Spencer nach dem Hintergrund seiner Zahlen. "Ach", sagt er, "vielleicht habe ich mich geirrt. Es war ein geschätzter Durchschnitt, vielleicht waren es 70 Prozent." (...)

Sonntag, 15. September

Heute ist der Tag der Berichterstattung - die Kurzzeitbeobachter berichten. Angesichts der Unzuverlässigkeit des Faxverkehrs hat Jacques de Heller³² auf Betreiben des Obersts die Schweizer Gelbe-Barette-Brigade eingeschaltet, um von den LTOs aus dem ganzen Land die Beobachtungsformulare abzuholen. Vier eigens aus den Niederlanden gekommene Statistiker unter Leitung des erfahrenen Hans Schmeets sind zusammen mit einer Gruppe lokaler Programmierer bereit, die eintreffenden Formulare innerhalb von 24 Stunden zu einem tauglichen Bericht zu verarbeiten.

Inzwischen nehmen, wie vorherzusehen war, die "anekdotischen" Erklärungen kein Ende. Schon gestern abend sind Holbrooke und Bildt in einem brüderlichen Chor im Fernsehen erschienen. "Wir haben nichts gesehen, was diese Wahlen disqualifizieren könnte", hat Holbrooke in Anwesenheit der vollzähligen Präsidenten-Delegation erklärt. "We saw a fair election." Carl Bildt ist zurückhaltender: "Wir waren auf das Ärgste vorbereitet, 'but the day was dull'", sagt er. Im übrigen weigert er sich, der Berichterstattung der Beobachter vorzugreifen. Und er weist darauf hin, daß man den Tag nicht vor dem Abend loben darf. Der Wahlprozeß sei nicht abgeschlossen, solange die Auszählung, die mögliche Nachzählung, die Behandlung der Einsprüche und die Bestätigung der Ergebnisse nicht stattgefunden haben. "But by and large it has been very good today."

Bildt hat sich hübsch an die Vereinbarungen gehalten, doch das kann nicht verhindern, daß die Morgenzeitungen unter Berufung auf Holbrooke und Bildt melden, daß die Wahlen "free and fair" waren.

Um zwölf Uhr treffe ich die Delegation des Europaparlaments. Auf der Tagesordnung steht "Berichterstattung", doch es ist überhaupt nicht klar, wer wem berichtet. Ich lebe in dem Glauben, daß beraten werden soll, wie die Beobachtungen aufeinander abgestimmt werden. Die Europaparlamentarier waren ja bereit, an meiner "overall"-Erklärung mitzuarbeiten. Doch Frau Dorothee Pack hat ihr Schnattermaul angestellt und ruft in einem fort "Schande" zu dem, was sie gesehen hat. So soll Gorazde ein Müllhaufen gewesen sein. Die "absentee-polling station" wäre viel zu klein gewesen. Die Leute hätten stundenlang in der Schlange gestanden und sie wären un-

³² Schweizer Mitarbeiter der Beobachtermission.

freundlich behandelt worden. Frau Pack hätte selbst noch eingreifen müssen. Als ich frage, ob es sich hier um einen Zwischenfall handelt oder ob die ganze Delegation gleiche Erfahrungen gemacht hat, steht Frau Pack auf, um die Veranstaltung zu verlassen. "Ich hab's eilig", sagt sie, "ich muß meine Pressekonferenz halten, und ich will Holbrooke zuvorkommen. Sie verstehen das wohl." Ich frage sie dann, ob sie denn schon eine Erklärung zu Papier gebracht hat. Die Antwort ist ja. Während sie schon auf dem Gang ist, wird die Erklärung verteilt. Aus der Delegation kommt Protest. Niemand hat vorher den Text gesehen. Das Bemühen um Einklang schlägt in Mißklang um.

Später am Nachmittag komme ich mit der Redaktionskommission zusammen, um den Text für die vorläufige Erklärung zu erörtern. Gerald Mitchell³³ hat einen Entwurf gemacht, der als Diskussionsgrundlage dient. Dem Ersuchen Cottis folgend, deckt der Text auch die Periode vor den Wahlen ab. Die Berichte von Meadowcroft³⁴ über das "out-of-country voting", die des Europäischen Media-Instituts über die Medien und die unserer LTOs über den Wahlkampf gehen unter anderem als Bestandteile ein. Ausgeführt wird, wie zuvor angekündigt, daß der Begriff "free and fair" schwer auf Wahlen angewandt werden kann, die nach einem vierjährigen Krieg stattfinden und dadurch auch einen "konfliktlösenden" Charakter haben. Der Verlauf der Wahlen wird hauptsächlich anhand der Kopenhagener Verpflichtungen beurteilt.³⁵

Wir diskutieren lange über die Frage, ob wir nicht zumindest feststellen müßten, daß die Wahlen "reflect the will of the people"; das ist ein viel gebrauchter Ausdruck in den Beobachtungsberichten des BDIMR, doch ich widerspreche. Ich empfinde das - wie den Begriff "free and fair" - zu sehr als Standardterminologie, die nicht zu der komplexen Situation paßt, die wir in Herzegowina angetroffen haben. Im übrigen ist das bereits eine Art Schlußfolgerung, die - wie auch immer formuliert - nicht in eine vorläufige Erklärung gehört. Um eine solch allgemeine Schlußfolgerung zu ziehen, müssen wir doch zumindest die Auszählungen abwarten. Doch wir sind mit dem Textentwurf im großen und ganzen auf einem guten Weg. Zuversichtlich verlasse ich die Redaktionskommission, nachdem wir noch beschlossen haben, daß die Pressekonferenz am Montag um 16 Uhr abgehalten werden soll.

³³ Stellvertretender Leiter des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE.

³⁴ Michael Meadowcroft, ehemaliger britischer Abgeordneter, Wahlbeobachter, zuständig für die P2-Wähler.

³⁵ Gemeint sind die Prinzipien, die im Dokument des Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 29. Juni 1990 enthalten sind und auf die sich das Dayton-Abkommen bezieht.

Inzwischen erreichen mich vielerlei Bitten zu einem Gespräch. Der Special Envoy des State Department, Bill Montgomery, will mich dringend sehen. Ich weise das Gesuch ab. Nach der Vorlage meiner vorläufigen Erklärung bin ich wieder verfügbar. Früher nicht. Sacirbey³⁶ ruft an. Es geht um den Brief, den er - auch an mich - geschrieben hat, in dem er darum ersucht, das Wahlergebnis für ungültig zu erklären. Er läßt mich wissen, daß Izetbegovic mich heute noch empfangen will. Auch hierauf gehe ich nicht ein. Monatlang habe ich um solch ein Gespräch nachgesucht, und jetzt, einen Tag nach den Wahlen, wird dem Gesuch stattgegeben. Da passe ich. Ich gebe den Auftrag, sofort und ohne Ansehen der Person alle Anfragen, die noch gestellt werden, abzuwimmeln.

Am Ende des Nachmittags besuche ich das Statistische Büro, in dem unser Statistiker-Team einige Räume bezogen hat. Hans Schmeets und seine Leute arbeiten hart. Eine ganze Reihe lokaler Programmierer verarbeitet die eingetroffenen Formulare. Es sind 1.000 abgeliefert worden; Schmeets erwartet, daß sich die Zahl noch im Laufe der Nacht verdoppeln wird. Unterstützt durch Andrew Ellis³⁷, hat er schon einen ersten Berichtsentwurf fertig, in den "nur noch" die Zahlen eingearbeitet werden müssen. Der erste Eindruck ist, daß die Befunde unserer Beobachter äußerst positiv sind: In 97 Prozent der Wahlbüros ist alles gut gegangen. Die Wahlausschüsse haben unparteiisch (96 Prozent) und kompetent (95 Prozent) ihre Aufgaben erfüllt. Trotzdem werden drei Probleme deutlich: 1. Das nicht auf dem aktuellen Stand befindliche Registrierungssystem hat viele Probleme verursacht. In 46 Prozent der Wahllokale sind administrative Komplikationen bemerkt worden, die hier und da zu großen Verzögerungen geführt haben. 2. Die Zahl der "absentee-polling stations" war zu gering, und sie waren vielfach nicht in der Lage, den Zustrom von "displaced persons" zu bewältigen. 3. Die Zahl der Wähler, die die IEBl überschritten, ist enttäuschend niedrig. Die Beobachter berichten, daß sie gerade in sieben Prozent der Wahllokale Wähler "der anderen Seite" angetroffen haben. Die Busse, die IFOR gezählt hat, waren tatsächlich zum größeren Teil leer. Andrew Ellis rechnet mir vor, daß diese enttäuschende Beteiligung von durchschlagendem Einfluß auf das Wahlergebnis sein kann.

Abends habe ich wieder ein Abendessen zu Ehren von Frau Pack. Ich habe keinen Appetit, doch da Noel Kilkenny von der ECMM als Gastgeber fungiert, gehe ich doch hin. Schließlich hat die ECMM viel für uns getan. Der Abend ist interessant, weil Michael Steiner anwesend ist. Er spricht eindringlich auf mich ein. "Ich rate Ihnen ab, eine vorläufige Erklärung abzugeben", sagt er. "It is killing for you." "Warum?", frage ich betreten. "Weil das Ergebnis völlig unvorhersehbar ist", meint er. "Was Sie auch sagen,

³⁶ Moh. Sacirbey, Mitarbeiter des European Action Council for Peace in the Balkans.

³⁷ Britischer Wahlbeobachter, Ausbilder der Kurzzeitbeobachter.

positiv oder negativ, es kann später Lügen gestraft werden." Ich wiederhole noch einmal, daß meine erste Erklärung hauptsächlich die objektivierten Erfahrungen meiner Beobachter enthalten soll und daß der Termin meiner Pressekonferenz bereits feststeht (...) Doch mein Appetit ist mir noch mehr vergangen.

Am Tisch entspinnt sich ein interessantes Gespräch über den "aftermath". Steiner schildert sein Konzept der zivilen Säule auf dem Weg zu IFOR II, der Notwendigkeit einer strafferen Koordination zwischen OSZE und dem Büro des Hohen Repräsentanten und die große Bedeutung eines stärkeren Engagements Europas. "Dieser Teil von Europa ist ein Testfall für den Rest." Ich bin damit absolut einverstanden. En passant plädiere ich noch für die Anwesenheit und Verstärkung der ECMM in der Region. Ich weiß, daß die ECMM wiederholt von der Auflösung bedroht war, während sie - trotz des halbjährlichen Wechsels der EU-Präsidentschaft - die bestfunktionierende Organisation ist, die ich hier angetroffen habe. Steiner denkt darüber nuancierter.

Spät am Abend finde ich daheim den zweiten Entwurf für meine vorläufige Erklärung am folgenden Tag. Zu meiner Bestürzung ist der Text spürbar schlechter geworden. Lo erzählt, daß in der Redaktionskommission noch stundenlang darüber diskutiert worden ist. Das Ergebnis ist in meinen Augen katastrophal. Bei allen wichtigen Punkten werden Kompromißformeln verwandt. Das Stück fällt durch einen verhüllenden Sprachgebrauch auf. Meine vorläufigen Schlußfolgerungen sind eine nach der anderen abgeschwächt. Der Text ist weder Fisch noch Fleisch. Ich bin ratlos, doch nach Meinung des heftig erschrockenen Lo ist es sinnlos, jetzt noch die Autoren zusammenzurufen. Ich gehe in ohnmächtiger Wut und voller Bedauern über das Abendessen zu Bett und finde stundenlang keinen Schlaf. Die vorläufige Erklärung spukt mir Satz für Satz im Kopf herum. Mitten in der Nacht stehe ich auf und bringe eine Reihe von Veränderungen zu Papier. Die wichtigste Verschärfung betrifft das Ersuchen an Frowick, das Wahlresultat so lange nicht zu bestätigen, bis er verifiziert hat, daß die SDS³⁸ - im Gegensatz zu ihrer Kampagne - doch noch bereit ist, die gemeinsame Verfassung von Bosnien-Herzegowina zu unterschreiben. Es wird schon hell, als ich endlich einschlafe.

Montag, 16. September

Obwohl ich nur wenig geschlafen habe, bin ich um halb neun Uhr im Büro. Es kommt mir darauf an, meine eingreifenden Veränderungen mit Gerald Mitchell durchzusprechen. Er gehört nicht zu meinem Personal (...) Ich

³⁸ Srpska demokratska Stranka/Serbische Demokratische Partei.

überlege, die Pressekonferenz zu verschieben (...) Um zwölf Uhr übergibt mir Gerald Mitchell einen neuen Entwurf. Nach dem Durchlesen fällt mir ein Stein vom Herzen. Mit diesem Text kann ich etwas anfangen. Nachdem die Redaktionskommission - stehend - noch einige kleine Verbesserungen vorgenommen hat, steht der endgültige Text zur Verfügung. Es ist 13.20 Uhr. Ich lasse eine Kopie an Cotti faxen und alles für die Pressekonferenz vorbereiten. Die ist inzwischen für 17 Uhr angesetzt. Ich selbst gehe zum "Madhouse", um Frowick zu treffen. Der Umstand, daß ich nicht gehalten bin, ihm Bericht zu erstatten, heißt nicht, daß ich nicht bereit wäre, ihn anstandshalber vor der Pressekonferenz über den Inhalt meiner Erklärung zu informieren (...)

Frowick sitzt vor dem Fernsehschirm, als ich eintrete. "Es wird ein prächtiges Golfspiel übertragen", sagt er und schaut weiter zu. Ich erzähle ihm in groben Zügen, wie meine Erklärung, die ich ihm gebe, lauten wird. Er beginnt zu lesen und kommentiert an einigen Stellen Tatsachenbehauptungen, namentlich, wo es um die Kopenhagen-Kriterien geht. Es handelt sich um kleine redaktionelle Verbesserungen. Unser Gespräch wird unterbrochen durch ein dringendes Telefongespräch. Am Apparat ist ein gewisser John. Aus dem Gesprächsverlauf geht hervor, daß es Kornblum sein muß. Offensichtlich ist einige Unruhe über das Resultat der Wahlen entstanden, dessen erste Ergebnisse, so Frowick, heute abend schon bekannt sein werden. "What can I do?", höre ich Frowick sagen. "That's democracy." Er legt auf und liest weiter. "Good job", sagt er, als er mir die Erklärung wieder zurückgibt.

Ich gehe zum Büro zurück, wo inzwischen auch die letzte Version des vorläufigen statistischen Berichtes eingetroffen ist. Der große Zustrom der Formulare (deren Zahl sich tatsächlich im Laufe der Nacht verdoppelt hat) hat das Ergebnis nicht verändert. Der Prozentsatz positiver Urteile bleibt unvermindert 97 Prozent, ein bemerkenswertes Ergebnis.

Um 17 Uhr betrete ich das Holiday Inn. Der Saal der Pressekonferenz ist brechend voll. Mehr als 300 Journalisten sind da. Hinten im Saal stehen 30 Fernsehkameras. Es herrscht eine gespannte Atmosphäre. Ich selbst bin zu meiner eigenen Überraschung völlig entspannt. Ich glaube an die Wichtigkeit und die Qualität der Erklärung, die ich gleich abgeben werde. Übrigens: Fliehen kann ich nicht mehr. Diese Zusammenkunft ist der Höhepunkt meiner fünfmonatigen Arbeit.

Ich lese die Erklärung langsam und getragen vor. Ich berichte, daß die technische Bewertung des Wahltages durch meine Beobachter in 97 Prozent der Fälle positiv ist. Doch stelle ich Mängel bei der Registrierung, der Einrichtung von "absentee-polling stations" und der "freedom of movement" fest. Über diesen Punkt äußere ich mich sehr kritisch, indem ich andeute, daß der Bus-Plan nicht den Vorschriften von Dayton entsprach.

Die enttäuschend kleine Zahl von Wählern, die die IEBL passiert haben, ist dafür der bittere Beweis. Obwohl die genauen Gründe noch nicht feststehen (vielleicht hat die Verschiebung der Gemeinderatswahlen eine Rolle gespielt), muß doch festgestellt werden, daß sich viele Wähler haben abschrecken lassen. Nach diesen Vorbehalten über die Entwicklung vor den Wahlen (der Mangel an Zugang zu den Medien, die vielen Zwischenfälle, die gewiß am Anfang den Wahlkampf verzerrt haben) und nachdem ich meine Forderung an Frowick, die SDS um Auskunft zu ersuchen, vorgetragen habe, komme ich zu den Schlußfolgerungen des Koordinators für die internationale Wahlbeobachtung. Es ist mäuschenstill. Nur die Kameras surren.

"Der Koordinator ist der Auffassung, daß diese Wahlen höchstens als ein erster Schritt aus einer Periode eines tiefen und gewaltsamen Konflikts zur Perspektive einer demokratischen Zukunft Bosniens gesehen werden können. Der Prozeß, der Freiheit und Demokratie in dieses Land bringen muß und politische Einrichtungen, die diese Prinzipien hochhalten, wird langwierig und mühsam sein. Trotzdem hat am 14. September eine große Zahl von Wählern ihre Stimme abgegeben, und viele taten das unter sehr schwierigen Umständen.

Selbst wenn wir den konfliktlösenden Charakter dieser Wahlen berücksichtigen, ist der Koordinator besorgt über die Tatsache, daß das politische Klima vor den Wahlen zu einem großen Teil in Richtung Desintegration gewiesen und zu wenig konfliktlösend gewirkt hat. Die Probleme, die mit dem Wahlkampf, mit der Bewegungsfreiheit usw. verbunden waren, dürfen nicht unterschätzt werden. Doch unter Berücksichtigung dieser Mängel kann nicht von einem Muster sich wiederholender Verstöße oder organisatorischer Inkompetenz gesprochen werden, die diesen Wahltag auf ernsthafte Weise kompromittiert haben.

Der Koordinator betont, daß diese Wahlen, obwohl durch Unvollkommenheit gekennzeichnet, auf eine solche Weise stattgefunden haben, daß sie als ein vorsichtiger Schritt vorwärts in Richtung auf ein demokratisches Funktionieren der Regierungsstrukturen von Bosnien-Herzegowina bezeichnet werden können. Um die schwierigen Zeiten und Entscheidungen, die dem Land noch bevorstehen, durchzuhalten, ist ein lang andauerndes Engagement für den demokratischen Prozeß erforderlich.

Nach Meinung des Koordinators muß die internationale Gemeinschaft, die mit der Unterstützung dieses Prozesses einen Anfang gemacht hat, diese Verantwortlichkeit über eine längere Periode ausdehnen. Vor diesem Hintergrund ersucht der Koordinator um Beachtung des Kopenhagen-Kriteriums 7.9, das verlangt, daß Kandidaten, die die erforderliche Anzahl von Stimmen erhalten haben, ihr Amt ordnungsgemäß antreten können.

Der Koordinator geht davon aus, daß diese Erklärung auf angemessene Weise in die Beratungen eingehen wird, bevor Gemeinderatswahlen abgehalten werden. Bevor nicht die Probleme der Integrität der Wahlen in Angriff genommen und gelöst werden, dürfen diese Wahlen nicht stattfinden.

Abschließend spricht der Koordinator die Hoffnung aus, daß die am 14. September gewählten demokratischen Einrichtungen Wurzeln schlagen werden und sich weiter entwickeln können und daß die folgenden Wahlen in zwei Jahren unter viel günstigeren Bedingungen abgehalten werden."

Die anschließenden Fragen fallen in drei Kategorien. Die erste umfaßt allerlei Beispiele von Betrug und Mißständen, die die betreffenden Journalisten bemerkt haben. Ich antworte, daß ich schwer auf einzelne Vorfälle eingehen kann, daß ich nicht ausschließe, daß sie stattfanden (sie werden auch in den Berichten der Beobachter aufgeführt), daß der allgemeine Eindruck doch überwiegend positiv ist. 97 Prozent ist ein hoher Prozentsatz. "Übrigens: Ich wäre der erste, der das an den Pranger stellen würde." Damit spiele ich auf meine frühere Erklärung über "election engineering" an.

Eine zweite Kategorie von Fragen zielt auf den Druck, der in den vergangenen Wochen auf mich ausgeübt wurde, und wie ich ihm widerstanden habe. "Were you afraid of City Hall?" Obwohl ich den Ausdruck nicht kenne, verstehe ich, daß der Begriff für "das Zentrum der Macht" steht. Mit großem Nachdruck antworte ich, daß ich angesichts meines Hintergrundes der letzte bin, der "afraid is of City Hall". Gelächter. Die Stimmung entspannt sich.

Die schwierigsten Fragen werden mir zu meiner Forderung an Frowick gestellt. Was muß die SDS tun? Können Sie es konkretisieren? Ist es für Sie eine unabdingbare Bedingung? Warum nur die SDS und nicht auch andere Parteien? Ich antworte, daß nach meinem Wissen vor allem die SDS eine separatistische Kampagne geführt hat und daß das Wahlergebnis wertlos wird, wenn diese Geschichte nicht zu mehr führt als nur dazu, zur Kenntnis genommen zu werden. Eine weitere Konkretisierung wage ich nicht, "obwohl ich mir vorstellen kann, daß die RS ersucht wird, ihre eigene Verfassung mit dem Dayton-Abkommen in Übereinstimmung zu bringen" (...)

Philip Freriks³⁹ fragt unter anderem, ob ich nicht vor dem amerikanischen Druck zurückgewichen sei. "Sie haben doch großen Einfluß?" "Das ist wahr", sage ich, "aber nicht bei mir." (...)

³⁹ Niederländischer Fernsehjournalist.

Dienstag, 17. September

(...) Durch interne Berichte habe ich erfahren, daß die Beteiligung in der RS (87 Prozent) viel höher ist als in der Föderation. Die Wahl von Izetbegovic steht nicht im geringsten fest (...)

In der PEC erhalte ich viele Glückwünsche (...) Richter Finn Lynghjem gibt eine Übersicht der 70 eingegangenen Wahlanfechtungen. Seine Unterkommission wird die ganze Woche tagen. Er ist schwer dadurch gehandikapt, daß die Wahlüberwacher noch keine Berichte abgeliefert haben, weil sie völlig mit der Stimmenauszählung beschäftigt sind. Viele Anfechtungen sind wegen des schlechten Funktionierens der Wählerregistrierung, wegen einiger Fälle von Doppelwahlen und wegen der langen Warteschlangen bei den "absentee-polling stations" eingegangen. In der Gemeinde Modrica sind mehr Stimmzettel gezählt worden, als dort je Menschen gewohnt haben.

Es entsteht eine Diskussion über die Wahlbeteiligung. "Wie können wir die kennen, wenn wir nicht einmal wissen, wie groß die Gesamtzahl der Wahlberechtigten ist?", sagt John Reid. Andere weisen darauf hin, daß die OSZE immer von 3,5 Millionen Wahlberechtigten im Jahre 1991 ausgegangen ist, von denen seitdem zwei- bis dreihunderttausend gestorben sind. Dr. Kovac beklagt sich über diese Unklarheiten. "Die internationale Gemeinschaft hat diese Wahlen ausgeschrieben, dann muß sie auch mit guten Unterlagen kommen", sagt er, "sonst haben jene, die mit dem Ergebnis unzufrieden sind, gleich leichtes Spiel." Reid verspricht, das näher untersuchen zu lassen. Etwas spät nach den Wahlen, denke ich.

Ich habe ein Mittagessen mit Bill Montgomery, der in großer Panik über die vorläufigen Resultate ist. Er fragt sich, ob Izetbegovic wohl gewählt werden wird. Nach allen Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft würde es bedeuten, eine sehr unangenehme Rechnung zu bezahlen, wenn diese "perfekten" Wahlen auf eine regelrechte Katastrophe hinausliefen und das Land auseinanderfiele. Er fürchtet, daß die SDA ein anderes Resultat nicht akzeptieren wird. "Das Formular II ist ein ernster Fehler gewesen", stellt er verbittert fest.⁴⁰ Das hat das "election engineering" ermöglicht. Wir besprechen das Für und Wider von rasch folgenden Kommunalwahlen. Er hört meinen Argumenten aufmerksam zu. Was auch geschieht, er will gern, daß ich als CIM bleibe. "You did a great job", sagt er.

Mit Stefanie und Greg⁴¹ besuche ich das Warehouse, wo im Moment hastig gezählt wird. Ich bin ganz entsetzt über den primitiven Charakter der

⁴⁰ Das Formular II machte die nachträglich im April beschlossene Ausnahme vom Dayton-Abkommen möglich, daß Flüchtlinge nicht nur in ihrem früheren Wohnort, sondern auch dort wählen können, wo sie in Zukunft wohnen möchten.

⁴¹ Greg Koldys, amerikanischer Mitarbeiter der Beobachtermission.

ganzen Operation. An Dutzenden Tischen stehen Gruppen von Leuten, die Kartons leeren, Umschläge öffnen, Wahlscheine auseinanderfalten, zehn davon aufstapeln und sie wieder in andere Kartons legen. Auf einem langen Tisch in der Mitte wird der erreichte Stand notiert. Große Bögen Papier mit handschriftlichen Berechnungen liegen herum, die diverse Male - auch mit der Hand - verbessert sind. Das ganze macht einen archaischen Eindruck, obwohl ich gestehen muß, daß es schon lange her ist, seit ich selbst in den Niederlanden eine Zählung mitgemacht habe. "So machen wir das in Irland auch", sagt der Mann, der die Leitung hat. "It is down-to-earth." Ich frage, wo der eigene Saal ist, in dem die Stimmen aus der RS gezählt werden, wie das die PEC beschlossen hatte. Der scheint nicht zu bestehen. "Alles wird hier zusammengezählt." Über einen solchen PEC-Beschluß ist niemand informiert. So findet zumindest irgendwo noch eine Form von Integration statt, denke ich.

Zurück im Büro höre ich, daß Carl Bildt auf einer Pressekonferenz meine Forderung ziemlich locker behandelt hat, daß die SDS bezüglich ihrer konstitutionellen Ziele deutlich werden muß. Das Parlament der Republika Srpska soll seine Bereitschaft schon geäußert haben, hat er gesagt. Eine Reihe von Ergänzungen der eigenen Verfassung ist in Arbeit. An dem SDS-Programm sei im nachhinein nicht mehr viel zu tun, nach Meinung Bildts (...) Ich bin besorgt, daß Carl Bildt sich aus der Verantwortung stehlen will.

Mittwoch, 18. September

In der Missionssitzung beglückwünscht mich Frowick zu meiner Erklärung. "You did a wonderful job for the international community", sagt er. Andere, darunter Iwanow⁴², nicken zustimmend in meine Richtung. Mir wird davon übel.

Aggy gibt eine Presseschau. Der Oslobodenje schreibt, daß ein Sieg von Krajisnik "will upset the people". Die unabhängige Tageszeitung fürchtet, daß die Präsidentschaft ohne die fortgesetzte Verbundenheit der internationalen Gemeinschaft nicht funktionieren könne. Weiter wird über eine Konfrontation zwischen IFOR und der örtlichen Polizei im serbischen Prijedor berichtet, wobei der Polizeieinsatzleiter seine Waffe gebrauchte. Die SDA hat sich erneut beschwert; jetzt darüber, daß ihre Vertreter die Wahlen auf der "anderen Seite" nicht haben beobachten können. Ein Grund mehr für sie, das Resultat für ungültig zu erklären. Aggy schaut auf ihre Zeitungsausschnitte und sagt: "Das war mein letztes Mal." Sie beginnt mit einer Abschiedsrede: "Ich kam in eine delikate Situation.

⁴² Wladimir Iwanow, Leiter der Abteilung Operationen in der OSZE-Mission.

Das war die schwierigste Arbeit, die ich je gehabt hatte. Ich danke Ihnen allen für Ihre Unterstützung. Doch das kann ich Ihnen versichern, daß es sehr schwierig ist, Pressesprecher der OSZE zu sein." (...)

Anschließend nimmt mich Frowick zur Seite. Er sagt voraus, daß die Entwicklungen nun sehr schnell gehen werden. Es gibt eine Menge Druck, noch vor den anderen Ergebnissen das der Präsidentschaftswahlen zu bestätigen. Ein Besuch beim Sicherheitsrat steht an. "Ich weiß nicht genau, was Carl Bildt anstellt", sagt er. "Aber ich kann doch schwer per Resultat mit einer neuen vorläufigen Stellungnahme kommen", sage ich. "Ich möchte die Sache lieber auf einmal abhandeln." Frowick auch. Wir verabreden, "in touch" zu bleiben.

Ich kehre ins Büro zurück. Um zwölf Uhr höre ich plötzlich einen riesigen Lärm auf der Straße. Laut hupende Autos und jubelnde Menschen ziehen in einer langen Prozession vorbei. Ich verstehe, daß das Ergebnis bekanntgegeben und Izetbegovic zum Sieger erklärt wurde. Ich eile nach draußen, um die Atmosphäre zu prüfen. Ich sehe noch einen Rest der geschwenkten grün-weißen SDA-Flaggen, doch sehr verbreitet ist die Freude nicht. Auf dem Markt, direkt hinter unserem Gebäude, geht das Leben wie gewohnt weiter.

Ich bitte Alessandro⁴³, den Ergebnissen nachzugehen. Er kommt schnell mit den noch immer vorläufigen Ergebnissen zurück. Es scheint sich etwas Unerwartetes ereignet zu haben. Obwohl die Beteiligung in der RS größer als in der Föderation war, wurde in der RS gestreuter gestimmt. Der wichtigste Oppositionskandidat, Ivanic vom Demokratischen Patriotischen Block, hat besser abgeschnitten, als viele gedacht hatten: Ivanic ist es gelungen, ein Drittel der Stimmen auf sich zu vereinen. Aus diesem Grund ist Izetbegovic noch vor Krajisnik geblieben, doch die Abstände sind gering: Izetbegovic 729.034; Krajisnik 690.373; Zubak 342.007; Ivanic 305.803; Silajdzic 123.784. So ist das Resultat in Srpska nota bene "pluralistischer" als in der Föderation, wo sowohl die SDA als auch die HDZ von ihrer jeweiligen Bevölkerungsgruppe mehr als 80 Prozent der Stimmen erhalten haben. Freilich darf man diesen Pluralismus nicht überbewerten. Auch Ivanic hat den Ruf, sehr nationalistisch zu sein, auch wenn er einem gemäßigten internationalen Kurs folgen will (...)

Nach dem Essen besuche ich meine Nachbarn, die drei örtlichen Ombudspersonen. Wir teilen uns den Gang und selbst den Sitzungssaal, doch wir hatten noch nie miteinander gesprochen, ein Beweis mehr, wie ich durch die internationale Gemeinschaft aufgezehrt werde und so den Dingen zu fern bin, die wirklich im Lande geschehen und die die Menschen beschäftigen. Die drei Ombudspersonen sind zwei Frauen und ein Mann mit unterschiedlichem ethnischen Hintergrund, die bei der Bevölkerung über

⁴³ Alessandro Rosati, italienischer Pressesprecher der Beobachtermission.

alle Scheidelinien hinweg in hohem Ansehen stehen und wahrscheinlich deshalb auf höheren Befehl nicht angegriffen werden. Ich habe nur eine brennende Frage: "Warum haben so wenige Wähler am Wahltag die IEBL passiert?" "Aus Angst", sagen sie, ohne zu zögern. Überall zirkulieren lange Listen von "potentiellen" Kriegsverbrechern. Jeder, der jemals beim Militär war, steht auf einer solchen Liste. Die örtliche Polizei ist nicht im Dienst, um Kriminalität zu bekämpfen. Ihre erste Priorität ist es, "den Feind" festzunehmen - entgegen allen internationalen Vereinbarungen. Sie wird nicht durch die Innenminister, sondern direkt durch die großen politischen Parteien geführt. Am 14. September war Angst wichtiger als die Ausübung des Wahlrechts. Es bestand kein bißchen Vertrauen in die Sicherheitsmaßnahmen, bei denen der Polizei eine zentrale Rolle zuerkannt war. Angst vor dem Unbekannten: Das Trauma von Srebrenica sitzt tief. Darum ist es auch schwierig, kurzfristig Gemeinderatswahlen abzuhalten. Erst muß die Amnestiegesetzgebung abgeschlossen und auch tatsächlich ausgeführt werden.

Die OSZE kann wohl schöne Wahlen organisieren, doch solch wesentlichen Dingen steht sie machtlos gegenüber. Die internationale Gemeinschaft müßte wirklich ihre Stärke zeigen. IFOR sollte ein stärkeres Mandat erhalten, einschließlich der Befugnis, die örtliche Polizei zu leiten. Warum erzwingt man nicht, daß jeder die gleiche Kennkarte erhält und das gleiche Autokennzeichen hat? Wenn sich nichts ändert, werden die Gemeinderatswahlen ein Fiasko, und die Rückkehr der Flüchtlinge kann man vorläufig wohl vergessen.

Unter dem Eindruck dieser unverblünten Darstellung kehre ich in mein Büro drei Türen weiter zurück und gerate in ein Gespräch zwischen einigen LTOs über den Verlauf der Auszählungen. Obwohl die meisten der verbliebenen STOs ein gemäßigt positives Bild von den Auszählungen im Land haben - auch wenn hier und dort Nachlässigkeit und manipulatives Verhalten an den Pranger gestellt wurden -, sind die Beobachter in Sarajewo tief unglücklich über den Hergang im Warehouse. Die Organisation ist untauglich, finden sie. Wahllos werden die Tische vollgeladen, während der Pausen bleibt alles liegen, überall stehen unversiegelte Kartons, volle Umschläge werden weggeworfen und leere Formulare wieder aufgehoben. Es ist auch nicht klar, wie die Zahlen registriert werden. Meine Gewährsleute sind mehrere Male dort gewesen und haben erhebliche Betrugsmöglichkeiten festgestellt. Darüber hinaus sind sie beunruhigt über das Rechenzentrum, das unter großem Druck steht, schnell Ergebnisse zu liefern. "Wie ist es möglich", fragen sie, "daß ein Endresultat veröffentlicht wird, während noch immer Listen mit Ergebnissen hereinkommen?" Ich bitte Greg Koldys und Hans Schmeets, sich zu erkundigen (...)

Im Büro finde ich einen Kommentar der sogenannten "Venedig-Gruppe" des Europarats zu den Verfassungsänderungen, die das Parlament der RS angenommen haben soll. Sie stellt fest, daß die Entitäten ein unverbrüchlicher Teil der internen Struktur Bosnien-Herzegowinas seien und darum keine souveränen Staaten sein können "in their own right", wie es in der Präambel der Verfassung der RS noch immer steht. Ferner bedauert sie, daß in verschiedenen Artikeln von "Souveränität" gesprochen und damit der Eindruck geweckt wird, daß die Grenzen einseitig durch Plebiszite angepaßt werden können. Trotzdem sagen sie zu meiner Überraschung, daß die Verfassung im großen und ganzen nach den hinzugefügten Veränderungen annehmbar ist. Ich finde die Schlußfolgerungen wenig überzeugend und denke, daß Carl Bildt noch nicht mit seiner "zusammenschmiedenden" Arbeit fertig ist (...)

Donnerstag, 19. September

In einem kleinen Schweizer Flugzeug für acht Passagiere reisen Frowick, Aggy, Frowicks Assistent Jonathan und ich einträchtig nach Bellinzona, wo ein Treffen der Troika (Ungarn als voriges, die Schweiz als derzeitiges, Dänemark als künftiges Vorsitzland) stattfindet. Frowick ist in ausgezeichneter Stimmung und erzählt lang und breit über seine Jugendjahre. Er hat einen "humble background". Sein viel zu jung verstorbener Bruder hatte sich zu einem berühmten Modezaren entwickelt.

Die Zusammenkunft in Bellinzona, dem Geburtsort von Cotti, findet in einem glanzvollen mittelalterlichen Schloß statt, das prächtig zwischen den schneebedeckten Bergen liegt. Anwesend sind die drei Delegationen unter Leitung ihrer Außenminister, Generalsekretär Aragona, Audrey Glover vom BDIMR, Spencer Oliver von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE mit deren neuem Vorsitzenden, dem Spanier Ruperez, und zu meiner angenehmen Überraschung Max van der Stoel, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten.

Cotti gratuliert Frowick zum Ablauf der Wahlen und fragt, wann die Bestätigung abgegeben wird und wie er gedenkt, vor diesem Zeitpunkt das Ersuchen des CIM zu befriedigen, die RS um Aufklärung über ihre Verfassungsziele zu befragen. Frowick antwortet, daß die Bestätigung frühestens in sechs Tagen erfolgen wird und daß die RS um eine schriftliche Erklärung ersucht werden soll. "We'll do something about this in a positive way." Cotti erkundigt sich nach den Vorbereitungen der Gemeinderatswahlen. Frowick kündigt an, daß diese noch im Laufe dieses Jahres abgehalten werden müssen.

Ich erhalte Gelegenheit, meine Einwände dagegen zu begründen, und nenne sechs Argumente: Erstens kann die Integrität des Registrierungssystems in solch kurzer Zeit nicht hergestellt werden. Zweitens erfordert die Einsetzung der neu gewählten Organe alle Aufmerksamkeit. Drittens sollte zwischen dem "ersten" und dem "zweiten" Schritt besser eine Atempause liegen. Viertens sind die Wetterverhältnisse im November extrem ungünstig. Fünftens muß die Bewegungsfreiheit, die bei den soeben abgehaltenen Wahlen nicht überzeugend war, bei den so wichtigen Kommunalwahlen optimal sein. Sechstens, ein vielleicht nebensächlicher Punkt: Es ist neues Personal nötig. Fast alle gehen weg, sowohl bei der Mission wie beim CIM. Ruperez, der sehr beeindruckt ist von dem, was er als Beobachter gesehen hat, schließt sich meinen Argumenten an: "Man muß die Gemeinderatswahlen nicht forcieren."

Die drei Minister beschließen, daß ein letzter Versuch unternommen werden muß, um zu prüfen, ob die Hindernisse rechtzeitig beseitigt werden können, die zur "manipulation of the registration for the voting process" geführt haben; doch sie legen sich nicht auf ein konkretes Datum fest. "Es muß ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Recht auf Bewegungsfreiheit und der Forderung nach Sicherheit gefunden werden", sagt Cotti abschließend. Die Sitzung wird während des Mittagessens fortgesetzt. Ich bin beeindruckt vom Ernst und vom Umfang der Probleme, die neben Bosnien im OSZE-Zusammenhang bestehen. Nacheinander kommen Tschetschenien, Berg-Karabach, Albanien, Belarus und die Türkei an die Reihe. Während der Nachmittagssitzung berichtet Max van der Stoep über die Lage in Ost-Slawonien, Kasachstan und Kirgisistan. Ich beneide ihn nicht (...)

Im Flugzeug nach Wien ist jeder in die Zeitungen vertieft, ein Luxus, den wir in Sarajewo nicht gewohnt sind. Mein Blick fällt auf einen Bericht der International Herald Tribune. Außenminister Christopher erklärt, daß "nach den freien und fairen Wahlen in Bosnien-Herzegowina unsere Truppen heimkehren können". Ich zeige es Frowick, der entschuldigend eine wegwerfende Handbewegung macht.

Freitag, 20. September

Ich besuche das OSZE-Sekretariat und unterrichte Botschafter Kubis, den stellvertretenden Generalsekretär, und den Leiter der Finanzabteilung, Herrn Cars, über die finanziellen Probleme, die entstanden sind: ein Defizit von 800.000 DM aufgrund des Vertrags mit Crown Agents und ein Überschuß in gleicher Höhe beim EU-Budget, weil wir es nicht für diesen Vertrag gebrauchen durften. Die Reaktion ist positiver als ich erwartet hatte.

Natürlich verlangt man, so schnell wie möglich eine gut fundierte Endabrechnung zu erhalten. Anschließend treffe ich Gerard Stoudmann, den stellvertretenden Vorsitzenden des Ständigen Rats. Er bittet mich offiziell, als CIM bis zu den Gemeinderatswahlen zu bleiben. Er äußert sich in schmeichelnden Worten: "Wir haben wirklich jemanden wie Sie nötig." Die Tatsache, daß ich mich so nachdrücklich gegen die Gemeinderatswahlen im November ausgesprochen habe, spielt in seinen Augen keine Rolle. Er möchte gern innerhalb von drei Tagen wissen, woran er ist.

Ich treffe mich zum Mittagessen mit Aggy Kuperman bei Sacher. Sie berichtet noch einmal in allen Einzelheiten, wie schrecklich sie ihre Pressearbeit fand. Sie war erst einen Abend vorher gefragt worden und mußte dann unmittelbar nach Sarajewo abreisen, wo sie unvorbereitet in die Arena geschickt wurde. Die täglichen Pressekonferenzen waren für sie ein Spießrutenlaufen. Sie ist übergücklich, daß ihre Aufgabe beendet ist. "Ist ein Nachfolger in Sicht?", frage ich. "Nein", sagt sie, "nicht, daß ich wüßte." Im Ständigen Rat berichten Frowick und ich in kurzen Referaten. Ich kann hauptsächlich auf meine vorläufige Erklärung verweisen und füge noch hinzu, daß die statistischen Angaben inzwischen auf mehr als 4.000 Formularen beruhen, die zusammen mehr als 90 Prozent der Wahllokale erfassen. Die Reaktionen sind sehr positiv. Die Botschafter Irlands (EU), der USA, Deutschlands, Rußlands, Italiens, Frankreichs, der Türkei und Bosnien-Herzegowinas äußern sich lobend sowohl über Frowick als auch über mich. Der amerikanische Botschafter Brown bezieht darin auch den Schweizer Vorsitz ein, der "soviel mehr getan hat, als erwartet werden durfte". Der Vorsitzende von Tscharnern nimmt die Komplimente behaglich lächelnd entgegen. Der russische Vertreter sagt, daß jetzt aufgrund der Resolution des Sicherheitsrates innerhalb von zehn Tagen die Sanktionen aufgehoben werden können. Ich weise ihn kühl darauf hin, daß die Resolution von zehn Tagen nach "free and fair elections" spricht. Ein solcher Beschluß kann durch meinen Bericht nicht begründet werden.

Mehrere Redner informieren sich über das Zeitschema der Bestätigung. Geschieht das "one by one"? Was geschieht mit dem Ersuchen des CIM "to verify before certification"? Frowick sagt, daß er das noch offenhält. Es ist möglich, daß das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen zuerst bestätigt wird. Doch es ist auch möglich, daß alles auf einmal geschieht. Was den Inhalt angeht: "I'm following the recommendation of the CIM." Viele Fragen werden nach dem Termin der Gemeinderatswahlen gestellt. Können diese so schnell kommen? Sind die genannten Probleme gelöst? Können diese Wahlen nicht der Verantwortlichkeit der örtlichen Parteien überlassen werden? Frowick läßt mir den Vortritt. Ich äußere meine starken Zweifel, ohne ein "non possumus" zu erklären. Frowick sagt, als er an der Reihe ist, daß noch

kein definitiver Beschluß gefaßt worden ist. "Man denkt an die dritte Woche im November." Das ist abhängig von einem "Principles Meeting", das heute abend stattfinden wird. Er erklärt, daß die vorläufige Planung auf 1.200 Wahllokale und 1.200 Überwachern beruht. Nachdem das gesagt worden ist, ergreift Botschafter Brown wieder das Wort. Dabei steht er sogar auf. Zu meiner Überraschung wendet er sich an mich. Er erzählt, daß er an vielen Beobachtermissionen teilgenommen hat, doch daß er niemals zuvor "such a professional operation" mitgemacht hat. Das war "terrific, first class". Und er sagt es auch mit institutionellem Stolz: Nach dieser Beobachtermission ist die OSZE "pre-eminent in the world". Ich bekomme herzlichen Beifall.

Auf dem Flug zurück nach Sarajewo - wir sind nur zu dritt, weil Aggy ausgeschieden ist - ist der neue Pressesprecher Gesprächsgegenstand. Ich vertiefe mich in mein Buch. Das ist für einen Niederländer ein zu schmerzliches Thema; doch glaube ich nicht, daß das jemandem bewußt ist (...)

Nach einer Stunde landen wir auf dem von Regenschirmen übersäten Flughafen. Lo bringt mich direkt zum ARRC. Ich bin zusammen mit Kilkenny von der ECMM und dem EU-Botschafter in Sarajewo, Chierini, zu einem Essen aus Anlaß des guten Verlaufs der Wahlen eingeladen. Der General fragt, wie es beim Ständigen Rat war. "Hat Frowick ein Datum genannt?" Ja, sage ich, "doch unter Vorbehalt. Es soll heute abend ein 'Principles Meeting' stattfinden." "Das hat schon stattgefunden", sagt er, "dort ist uns gesagt worden, daß es keinen Weg mehr zurück gibt. Frowick soll das beim Ständigen Rat angekündigt haben." Ich begreife, daß man nicht nur beim Billard mit mehreren Kugeln spielt.

Am Tisch herrscht große Skepsis gegenüber Wahlen im November. Wege werden unpassierbar sein. Von Bewegungsfreiheit kann kaum die Rede sein. 1.200 Wahllokale sind viel zu wenig. "Ich werde nicht dabei sein", sage ich. "Die OSZE hat mich ersucht, die Kommunalwahlen in der Antarktis zu beobachten."

Samstag, 21. September

Im Büro finde ich ein langes Fax von der International Crisis Group. Es ist eine Wahlanfechtung, die bei der Berufungsunterkommission eingereicht worden ist. Die ICG ersucht um eine Nachzählung der Präsidentschaftswahlen. Ausgehend von 2,9 Millionen Wahlberechtigten im Jahre 1991 - eine Schätzung des UNHCR, durch Jeffrey Fisher dieser Tage bestätigt - und annehmend, daß etwa 600.000 davon aus verschiedenen Gründen nicht gewählt haben, stellt die ICG fest, daß die Wahlbeteiligung 103,9 Prozent

betragen haben muß. Die OSZE hat ja bekanntgegeben, daß 2.431.554 Stimmen abgegeben worden sind. Das kann also nicht stimmen.

In der Sitzung der Mission schlägt die Anschuldigung wie eine Bombe ein. Warum 2,9 Millionen im Jahre 1991? War die Zahl nicht immer 3,5 Millionen gewesen? Doch bei der Nachforschung stellt sich heraus, daß Fisher auf einer Pressekonferenz nach den Wahlen tatsächlich von 2,9 Millionen ausgegangen ist. Es kommt ein "final count", sagt Frowick. "Die bisher veröffentlichten Zahlen waren vorläufig."

Iwanow berichtet über die Probleme, die Bildt damit hat, die drei Präsidenten zusammenzubringen. Izetbegovic will nur dann kommen, wenn Krajisnik bereit ist, vor der Bestätigung den Eid auf die Verfassung abzulegen; doch der widersetzt sich. Auch bestehen Probleme über den Ort der Zusammenkunft. Krajisnik weigert sich, nach Sarajewo zu kommen.

In der PEC stehen die Gemeinderatswahlen auf der Tagesordnung. Sir Kenneth sagt, daß an die Öffnung möglichst vieler Registrierungscentren während fünf Tagen ab dem 11. November gedacht wird. Dann können alle entstandenen Probleme gelöst werden. Die Wahlen selbst könnten ab dem 22. November in einem Zeitraum von ein bis drei Tagen, abhängig von der Zahl der Wahllokale, stattfinden. Dr. Kovac will keine übereilten die Wahlen. Kommunalwahlen sind äußerst kompliziert. Alles steht noch zur Diskussion, einschließlich der Gemeindegrenzen. Es ist nicht vorherzusehen, wie sich das entwickeln wird. Kovac hat Sorgen vor einer großen Zahl von Mostars. Dr. Begic plädiert für eine Verschiebung auf das nächste Frühjahr.

Sir Kenneth ist besorgt, daß dies nicht möglich ist. Die Gemeinderatswahlen müssen innerhalb des Mandats von IFOR I abgehalten werden. Übrigens haben alle Parteien einer Verlängerung des OSZE-Mandats bis Dezember zugestimmt. Hutchinson⁴⁴ schließt sich hier an. Lidija Korac, die Vertreterin von Bosovic, teilt die Zweifel von Kovac und Begic. Alle Aufmerksamkeit muß nun der Aufnahme der Arbeit durch die neu gewählten Organe gewidmet werden. Es ist unmöglich, in ein paar Wochen alle Fehler im Registrierungssystem zu korrigieren. Sie ist davon überzeugt, daß auch nach Dezember noch Streitkräfte anwesend sein werden. "Wir haben keine Wahl", sagt Sir Kenneth. "Es ist wie ein elftes Gebot. Die einzige Frage ist, wie wir das tun werden. Vielleicht müssen die Regeln vereinfacht werden." Er bittet Fisher zu erklären, daß es im November geht. Fisher sagt, daß - wie Nachforschungen ergeben haben - die Wetterbedingungen im November Wahlen zulassen. Im Dezember soll es nicht mehr gehen. Überdies sind dann die IFOR-Truppen abgezogen. Sir Kenneth sagt, daß er auf die heutige Bekanntmachung eines PEC-Beschlusses großen Wert legt.

⁴⁴ Eugene Hutchinson, Vertreter des Hohen Repräsentanten Carl Bildt.

Begic sagt, daß er unüberwindbare Einwände hat. Sir Kenneth fragt, ob dann vielleicht verlaublich werden kann, daß die PEC darin übereinstimmt, daß die Pläne vorbereitet werden. Dagegen hat niemand Einwände.

John Reid erwartet, daß im Laufe des Tages die Endergebnisse bekanntgegeben werden können. Im übrigen wird Auskunft über die Zahlen gegeben werden, mit denen wir operieren. Wir halten an den 3,5 Millionen Wahlberechtigten von 1991 fest, wie wir das immer getan haben. Vielleicht kann die entstandene Verwirrung damit beseitigt werden.

Danach kommt ein Vorschlag auf die Tagesordnung, den Verteilerschlüssel für die Sitze im Repräsentantenhaus zu ändern. Niemand kann erklären, woher der Vorschlag kommt und warum er jetzt vorgelegt wird. Hutchinson beantragt, den Vorschlag nicht zu behandeln und die Initiatoren, wer immer das auch sei, zu ersuchen, eine nähere Begründung zu geben. Nach Ablauf der Sitzung sagt er, er habe den Eindruck, daß dies ein Versuch der großen Parteien ist, um die United List aus dem Parlament zu halten; doch er kann diese Vermutung nicht beweisen. Weiter erzählt er, daß es Bildt nicht gelungen ist, die drei Männer zusammenzubringen. Jetzt fliegt Izetbegovic allein nach New York. Bildt hat inzwischen dem Sicherheitsrat berichtet, daß die Wahlen "ein Schritt in die richtige Richtung sind", indem er den entsprechenden Satz aus meiner vorläufigen Erklärung zitiert. Zu mehr konnte er offensichtlich nicht durchringen.

Von anwesenden Mitarbeitern höre ich im Laufe des Nachmittags, daß die Pressekonferenz im Scandaria-Gebäude - dem OSZE-Medienzentrum - zu einem vollständigen Mißerfolg geraten ist. Jeffrey Fisher kam mit den Zahlen nicht zurecht. Die kritischen Fragen nach der Bedeutung der vorläufigen Ergebnisse konnten nicht glaubwürdig beantwortet werden. Die Zusammenkunft ist in noch größerer Verwirrung und in schlechter Atmosphäre zu Ende gegangen. Das Fehlen eines Pressesprechers in diesem entscheidenden Augenblick rächt sich.

Sonntag, 22. September

Die Verwirrung erreicht ihren Höhepunkt. Die Medien fallen gnadenlos über die OSZE her. Überall wird eine Wahlbeteiligung von 106 Prozent gemeldet. Die Wahl von Izetbegovic wird allenthalben bezweifelt. Die OSZE ist im Gerede. Die an sich so gut verlaufenen Wahlen sind nun in Mißkredit geraten.

Meine Statistiker haben nachgeforscht und melden, daß die Konfusion vornehmlich im Computer-Zentrum verursacht worden ist. Man war unter enormem Druck, schnell zu Ergebnissen zu kommen, und das ist auf Kosten

der Sorgfalt gegangen. Alle Faxberichte der regionalen Zählzentren sind ohne gesonderte Kontrolle in den Computer eingegeben worden. Doch einige Berichte kamen zwei-, drei- oder vierfach an. Auch diese sind mitgezählt worden - mit allen entsprechenden Folgen. Die Statistiker haben nicht den Eindruck gewonnen, daß bewußt manipuliert worden ist, doch es ist unvorstellbar dilettantisch gearbeitet worden. Es ist die Rede von "human error and clerical oversight". Und es ist unbegreiflich, daß es keinerlei professionelle Aufsicht gab.

Im Büro ist es wie in einem Irrenhaus. LTOs, die nach der Berichterstattung nach Hause zurückkehren sollen, laufen hin und her. Journalisten, die inzwischen den Weg gefunden haben, drängen sich, um meinen Kommentar zu dem chaotischen Zahlensalat zu hören. Inzwischen sind neue Resultate bekanntgegeben worden, die "preliminary final results". Izetbegovic ist zum zweitenmal, mit einem noch kleineren Vorsprung, zum Präsidenten erklärt worden. Auf der Straße höre ich jetzt keine hupenden Autos mit jubelnden Menschen vorbeifahren.

Die LTOs kommen im Gebäude der Wirtschaftsfakultät zum letzten Mal zusammen (...) Ich berichte über meinen Besuch bei der Troika und beim Ständigen Rat und zitiere das dort gehörte Lob. Die LTOs haben eine Schlüsselrolle beim Erfolg unserer Operation gespielt. Während der darauf folgenden Berichterstattung werden trotz der großen Zufriedenheit auch einige unangenehme Dinge angesprochen. So findet man es unverantwortlich, daß wir die Aufnahme der Tätigkeit der STOs ohne Kommunikationsmittel zuließen. Kritisiert wird die mangelhafte Art, in der sie durch uns informiert worden sind. Und dann bekommt Crown Agents auch noch einmal etwas ab. Einhellig sind die LTOs auch aufgrund von Gesprächen mit örtlichen Behörden der Meinung, daß der November für die Kommunalwahlen zu früh ist. Sie bevollmächtigen mich, diesen Standpunkt auch in ihrem Namen vorzutragen.

Anschließend berate ich mich mit Bert Koenders über den Entwurf einer zweiten Erklärung. Er ist, wie Gerald Mitchell, ein ausgezeichnete Schreiber und gern bereit, die Redaktion zu übernehmen. Die Bestimmung des Zeitpunkts für die Abgabe der Erklärung ist schwierig. Nach der Bekanntmachung des Ergebnisses und vor der Bestätigung war vereinbart. Doch sind die Resultate nun bekannt oder nicht? Alles kann nun rasend schnell gehen. Im Laufe der Woche tritt der VN-Sicherheitsrat zusammen und Frowick hat angekündigt, dort hinzufahren. Doch es kann auch eine sich dahinschleppende Angelegenheit werden, und ich soll doch langsam etwas von mir hören lassen. Vorläufig setzen wir auf den Dienstag.

Montag, 23. September

In der Mission werden wieder neue vorläufige Endresultate verteilt. Sie weichen kaum von den vorigen ab. Spektakuläre Veränderungen sind nicht mehr zu erwarten.

IFOR meldet, daß die Spannungen in Srpska wieder zunehmen. Der Polizeikommandant von Prijedor ist seines Amtes enthoben worden. In Brcko weigert man sich, bei dem Versuch einer Vermittlung durch den Amerikaner Robert Owen mitzuarbeiten. Iwanow teilt mit, daß Izetbegovic heute nach New York fliegt. Der Sicherheitsrat tritt morgen zusammen. Auch die Troika ist eingeladen. "So it is certified by the patron", sagt er höhnisch.

Am Nachmittag werde ich zu Frowick bestellt. Als ich an sein Zimmer komme, schlüpft dort gerade eine Gruppe mit erhitzten Gesichtern hinaus. Ich schnappe auf, daß es mit der RS große Probleme gibt; Frau Plavsic hätte gedroht, ihre Unterschrift unter das Mandat der OSZE zurückzuziehen, wenn die Gemeinderatswahlen im November durchgesetzt würden. Frowick teilt mir mit, daß er meinem Ersuchen folgt, vor der Bestätigung von der SDS Klarheit über ihre Bereitschaft zu fordern, die Verfassung von Bosnien-Herzegowina anzunehmen. Er plant, einen Brief an Krajisnik zu senden, in dem er ihn ersucht, vor der Bestätigung seine Bereitschaft mitzuteilen, danach den Eid auf die Verfassung zu leisten. Frowick fragt, ob ich dem zustimme. Meine Antwort ist ja.

Mehr Mühe hat Frowick mit meinen Einwänden gegen die Gemeinderatswahlen im November. "Wir müssen nun die Initiative ergreifen", sagt er. "Im Frühjahr ist es zu spät." Er ist sich seiner Sache sehr sicher. Seine Termine haben bis jetzt immer geklappt. Bis vor kurzem hatte auch noch niemand ein Heil in den Wahlen vom 14. September gesehen, und es ist besser gelaufen, als irgendjemand erwartet hatte. "Wir müssen die Bewegung nutzen", sagt er. Ich bin mit ihm nicht einer Meinung. "Durch solch eine Eile, entgegen der Auffassung aller Parteien, drohen Sie den Erfolg der vergangenen Wahlen aufs Spiel zu setzen", sage ich. "Count your blessings." Ich nenne als besonderen Einwand das Fehlen jeglicher Antwort auf die Frage, wie die internationale Gemeinschaft bald auch wirklich erzwingen kann, daß die Ergebnisse respektiert werden. "Wessen Aufgabe wird das sein?", frage ich. "Wird das OSZE-Mandat noch weiter verlängert? Wird das Bildt umgehend übernehmen?"

Meine Bemerkung scheint Wirkung zu haben. Frowick hat dazu deutliche Ideen. Wenn es nach ihm geht, bekommt die OSZE gleich die koordinierende Rolle aller zivilen Aktivitäten: die OSZE als zivile Säule neben der NATO mit der Kontaktgruppe als übergreifender Steuerungsgruppe.

Doch räumt er ein, daß dieser Gedanke noch nicht Gemeingut ist. "Über IFOR ist vor dem 5. November nicht zu sprechen".

"Es ist 'my best guess', daß am 6. November beschlossen wird, die Gemeinderatswahlen auszusetzen", sage ich. "Because you are not able to make it." Er sieht mich lachend an. Ich teile ihm mit, daß ich eine zweite Erklärung abgeben will. "Eine zweite Erklärung?", fragt er überrascht. "Ich erwarte eine Schlußerklärung." "Das hängt von Ihnen ab", sage ich. "Wenn keine unerwarteten Dinge mehr geschehen, kommt vielleicht noch eine einzeilige dritte Erklärung, in der steht, daß meine zweite Erklärung die Schlußklärung gewesen ist."

Zurück im Büro habe ich Raymund Kunz am Telefon. Ob ich Donnerstag für die Schlußberichterstattung in Wien sein kann. Auch soll darüber gesprochen werden, wie kurzfristig eine neue Beobachtermission für die Gemeinderatswahlen aus dem Boden gestampft werden kann. Donnerstag in der Hofburg. Um 15 Uhr. "Ein Sonderflugzeug steht zu Ihrer Verfügung." (...)

Dienstag, 24. September

Die ICG-Klage steht im Mittelpunkt der Sitzung der Mission. Alle sind über die entstandene Publizität bestürzt. Frowick berichtet von einem scharfen Brief von Cotti, in dem er um Aufklärung ersucht. Die Mitteilung, daß die OSZE an der ursprünglichen Zahl von Wahlberechtigten im Jahre 1991, nämlich 3,5 Millionen, festhält, ist öffentlich nicht angekommen. Eine erneute Prüfung der Computerdaten scheint notwendig.

Die ECMM teilt mit, daß der oppositionelle Bürgermeister von Banja Luka, Radic, aus seinem Amt entfernt worden ist. In Srpska wird selbst der Schein nicht mehr gewahrt. Frowick teilt mit, daß er heute nach New York abreist und vor dem Wochenende wieder zurück ist. Iwanow macht darauf aufmerksam, daß die Bestätigung nicht stattfinden kann, bevor die Beschwerden abgehandelt sind, wofür nach den Rules and Regulations eine Frist von fünf Tagen festgesetzt ist. Ich kündige die Pressekonferenz für heute nachmittag an. Die Zeit wird lehren, ob meine zweite Erklärung zugleich die letzte sein wird.

In der PEC wird erneut über den Vorschlag gesprochen, den Verteilungsschlüssel für das "House of the People" zu ändern, doch im Gegensatz zum Beschluß ist keine schriftliche Begründung eingegangen. Hierauf beginnt Planic, der Vertreter von Begic, eine ellenlange Geschichte, die durch die Umständlichkeit nur irritiert und Mißtrauen weckt. John Reid, der die Sitzung leitet, sieht zur Saaldecke und läßt die Ausführungen offensichtlich an sich abgleiten. Begic rutscht unruhig blickend auf seinem Stuhl hin und her.

Lidija Korac, die Boscovic vertritt, streicht über ihr Haar mit einer noch zittrigeren Hand als sonst. Als Planic nach einer halben Stunde fertig ist, ergreift sie das Wort und sagt, daß die PEC zu einer Entscheidung kommen muß. Begic stimmt ihr darin nicht zu. Er hat verstanden, daß der Vorschlag, den sein Vertreter verteidigt hat, vom scheidenden Parlament abgewiesen worden ist. Warum soll die PEC ihn nun annehmen?

Hutchinson ist wütend. Er sagt, daß Carl Bildt Frowick persönlich um Klärung gebeten hat. Jeder kann sich ausrechnen, was die Folgen dieses Vorschlags sind. Er wirft einen Schatten auf die Integrität der Prozeduren, die nach den Wahlen praktiziert werden (...) "Jeder kann erkennen", sagt er, "das dies ein Versuch ist, bestimmte Parteien aus dem Parlament herauszuhalten." John Reid stellt sich an "diesem entscheidenden Punkt" zwischen beide. Er regt an, den Vorschlag von der Tagesordnung zu nehmen. Er ist kein Anhänger einer Gesetzgebung ohne "widespread acceptance". Lidija Korac protestiert. "Wie können Sie diesen Vorschlag jetzt zurückweisen, da er gerade der PEC vorgelegt wurde, nur weil keine Übereinstimmung darüber bestand?" Doch Reid hält an seinem Vorschlag fest. Hutchinson steckt mir einen Zettel zu. "Niemand von der OSZE hat sich zu dem Inhalt geäußert", schreibt er. "Ein empörender Mangel an 'moral courage'". Er stellt fest, daß mit Hilfe der OSZE diese Schlacht heute hätte gewonnen werden können. "Now we have lost." Ich kann mir seine Verbitterung vorstellen.

Reid schlägt vor, ein Datum für ein Abschiedsessen zu bestimmen. Sir Kenneth und er werden am 1. Oktober aufhören. Kovac hat dafür nichts übrig. "We have spent enough time in Sarajevo", sagt er. "Warum nicht zwei kleine Essen an zwei verschiedenen Orten?", scherzt Reid, doch Kovac ist es bitterernst. Er frage sich, wie man Gemeinderatswahlen in so kurzer Zeit organisieren will, wenn solche erfahrenen Leute ihren Weggang ankündigen? Er selbst will auch die PEC verlassen. Er kann keine Verantwortung dafür übernehmen. Reid bekennt, daß es schwierig werden wird, doch "man" besteht darauf, daß dies noch vor dem Abzug von IFOR I geschieht. "It is not an easy one to meet." Er bringt die neuesten Zahlen zur Sprache. Dieses Mal geht es um die "final preliminary results". Izetbegovic liegt noch immer an der Spitze. Auffallend ist, daß der Prozentsatz ungültiger Stimmen in Srpska doppelt so hoch (neun Prozent) wie in der Föderation (4,5 Prozent) ist. Der Vertreter von Kovac erklärt, daß viele Wähler ihren Zettel aus Protest ungültig gemacht haben. Das klingt, gerade aus seinem Mund, überzeugend.

Es wird nach der Beschwerde der ICG gefragt. John Reid führt aus, daß der Einspruch auf falschen Ausgangsdaten beruht. Die OSZE hat einmal unkontrolliert die UNHCR-Zahlen zu den Wahlberechtigten aus dem Jahre

1991 mit 2,9 Millionen übernommen. Doch das ist inzwischen korrigiert. Wir gingen und gehen von 3,5 Millionen aus. Vor diesem Hintergrund können die Beschuldigungen der ICG nicht bestehen. Nach Reid hat die ICG keine schwerwiegenden Beweise vorgelegt, daß in großem Umfang betrogen worden ist. Er sieht mit Zuversicht dem Beschluß der Unterkommission für Einsprüche entgegen.

Ich eile ins Büro zurück, um mich auf die Pressekonferenz vorzubereiten, die für 16 Uhr angekündigt ist. Bert Koenders hat einen ausgezeichneten Text fertiggestellt, in dem die Feststellungen der ersten Erklärung bestätigt werden. Über die Auszählung wird gesagt, daß sie durch Nachlässigkeit, Verwirrung, Unvollkommenheiten und in einigen Fällen durch ernsthafte Probleme charakterisiert war. Doch die Schlußfolgerung "at this stage" ist, daß diese Unvollkommenheiten und Unregelmäßigkeiten nicht von einem solchen Ausmaß sind, daß sie das Endergebnis der Wahlen noch wesentlich beeinflussen können. Namentlich über die Formulierung "at this stage" haben wir lange nachgedacht. Eine generelle Schlußfolgerung, ohne daß wir wissen, wie der ICG-Einspruch behandelt werden wird, ist ein heikles Unternehmen. Wir müssen uns das Recht vorbehalten, noch mit einer dritten, gleichzeitig abschließenden Erklärung aufzuwarten. Auf der anderen Seite haben wir 60 Berichte von Beobachtern erhalten, in denen eine Reihe von Unregelmäßigkeiten angeprangert wird, die wir auch benennen, die aber doch im allgemeinen feststellen, daß die vorgeschriebenen Verfahren sorgfältig und korrekt angewandt worden sind. Wohl äußere ich mich kritisch zur Veröffentlichung von unvollständigen Zahlen, was der Glaubwürdigkeit der Wahlen geschadet hat. "This seemed more inspired by extra-electoral reasons than by respect for proper procedures."

Sehr sorgfältig sind auch die Worte zur Beurteilung der Wahlergebnisse selbst formuliert worden. Auch das ist eine bedenkliche Angelegenheit, vornehmlich angesichts der absoluten Unparteilichkeit, die von einem Beobachter nun einmal erwartet wird. Vorsichtig stellen wir fest, daß "the amount of pluralism" (die Substanz der Demokratie) geringer ist als bei einem System proportionaler Repräsentanz erwartet werden darf. "Pluralismus beinhaltet eine wichtige Rolle für Oppositionsparteien, die niemals marginalisiert werden darf." Die Diskussion von heute vormittag klingt mir noch in den Ohren.

An dem Punkt werden wir durch ein Telefonat aus Bern unterbrochen: Raymund Kunz am Apparat. Er berichtet, daß Cotti außergewöhnlich beunruhigt über den Verlauf der Dinge ist und eine unabhängige Gruppe von Statistikern schicken will, um verschiedenes zu untersuchen. Ich teile ihm mit, daß meine Statistiker schon eine Untersuchung begonnen haben. Ich verspreche, ihm ihren Befund zusammen mit dem Textentwurf meiner

zweiten Erklärung zuzufaxen. Kunz teilt noch mit, daß Cotti selbst, zusammen mit Frowick und dem CIM, bei der Bestätigung anwesend sein will. Ich sage, daß ich nicht weiß, wann die Bestätigung genau stattfinden wird (Frowick ist nach New York unterwegs), und ich bin durch ihn selbst am Donnerstag nach Wien bestellt worden, um dort bei der Schlußberichterstattung anwesend zu sein. "Sie hören noch von uns", sagt er und hängt ein.

Bert und ich machen uns an die letzte Überarbeitung der Erklärung, die das Ersuchen an Frowick wiederholt und "to verify before certification" näher erläutert. Die RS muß ihre Verfassung mit dem "respect for the sovereignty and the territorial integrity of Bosnia and Herzegovina as agreed in Dayton" in Übereinstimmung bringen. Schließlich nenne ich noch viel ausführlicher als in der ersten Erklärung die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor die Gemeinderatswahlen stattfinden können. "Diese können in diesem Kalenderjahr nicht erfüllt werden", so lautet der knallharte Schluß. Ich erteile den Auftrag, die Erklärung an Cotti zu faxen und den Text zur Verteilung vorzubereiten. Die Zeit drängt.

In diesem Augenblick kommen Arbenz und der Schweizer Botschafter Hauswirth unangemeldet herein, um die Verwirrung um die Auszählung mit mir zu besprechen. Ein höchst ungelegener Besuch so kurz vor der Pressekonferenz. Ich lege ihnen in hohem Tempo die Ergebnisse meiner Statistiker dar und rate ihnen, mit diesen direkt Kontakt aufzunehmen. Auf der Treppe beim Hinausgehen sagen sie noch, daß sie ihren Widerstand gegen frühe Gemeinderatswahlen aufgeben mußten. "Der Druck erschien zu groß." Ich übergebe ihnen den Text meiner zweiten Erklärung. "Kann das nicht 'raus?", fragen sie, als sie die Passage über die Ratswahlen sehen. "Ich denke nicht daran", sage ich. "Das ist meine feste Überzeugung." Schulterzuckend ziehen sie wieder ab.

Kurz vor meinem Aufbruch zum Holiday Inn ruft Kunz erneut an. Er hat mein Fax inzwischen empfangen. Im Namen von Cotti teilt er mit, daß ich die Passage über die Gemeinderatswahlen besser zurückziehe. Ich antworte, daß davon keine Rede sein kann. Ich bin auf dem Weg zur Pressekonferenz und der Text ist schon verteilt. Es wird still am anderen Ende der Leitung. "Cotti will auch, daß Sie in Sarajewo bleiben", sagt Kunz nach einiger Zeit. Ich erschrecke. "Ich schlage vor, darüber nach der Pressekonferenz weiterzusprechen", antworte ich. "Dann werden wir inzwischen das Ersuchen schriftlich bestätigen."

Ich eile zum Holiday Inn. Es sind weniger Journalisten als beim letzten Mal anwesend - viele Redakteure sind schon wieder zu Hause. Ich schätze die Anzahl auf 60. Es sitzen auch Dutzende Vertreter der internationalen Gemeinschaft (einschließlich der OSZE-Mission) gespannt im Saal. Meine Erklärung, die ich insgesamt vorlese, stößt auf mehr Kritik als die vorige.

Namentlich die Feststellung, daß die angeführten Unregelmäßigkeiten bei der Stimmenauszählung nicht einen solchen Umfang hatten, daß das Endergebnis in Frage gestellt werden kann, wird herangezogen. "At this stage", sage ich mit großem Nachdruck. Ich bin froh, daß wir diesen Vorbehalt gemacht haben,

Von verschiedenen Seiten werde ich mit der Beschwerde, die die ICG eingereicht hat, konfrontiert. Ich lasse mich nicht zu einem Kommentar über das Zahlenmaterial verführen und sage mit großem Nachdruck, daß ich immer von der berechtigten Annahme von 3,5 Millionen Wahlberechtigten im Jahre 1991 ausgegangen bin. "Ich weiß auch nicht, warum die OSZE - nota bene nach den Wahlen - davon abgekommen ist." Als Journalisten mir allerlei andere Zahlen vorhalten (über Todesopfer, nicht registrierte Flüchtlinge, über alle die Wähler, die nicht wagten, die IEBL zu passieren), weigere ich mich, etwas zur weiteren Spezifizierung zu sagen, und verweise auf die Unterkommission für Einsprüche, die in den kommenden Tagen ein Urteil über die ICG-Beschwerde fällen wird. Wohl zitiere ich auswendig noch eine Passage aus dem IODC-Bericht, in der es heißt, daß es keine Anzeichen für einen Betrug im großen Stil gibt. "Das ist der Kern der Sache", rufe ich. Der Sturm scheint sich zu beruhigen.

Nach der Rückkehr in mein Büro finde ich ein Fax von Cotti vor, der mich dringend bittet, "to remain at our disposal until verification". Er will die Gelegenheit gern aufnehmen bei einem "joint appearance of Ambassador Frowick, Your good self and the Chairman-in-Office".

Abends habe ich das zweite Interview mit Daniela Hooghiemstra vom NRC Handelsblad. "Die internationale Gemeinschaft gibt es nicht", sage ich, bedächtig in mein gegrilltes Steak mit Kartoffeln stechend. "Es ist eine Summe von Ländern, die alle ihre eigene Agenda haben, kurzfristige Agenden, die über den Zeitpunkt, wann unsere Jungs heimkehren und wann die Flüchtlinge zurück nach Bosnien können, nicht hinausreichen." Ich nehme einen Bissen. "Es ist prachtvoll, für die internationale Gemeinschaft zu arbeiten, aber es ist auch ein dörflisches Gehabe. Das Häuflein 'Internationals', das hier beieinandersitzt, unterscheidet sich kaum von einem beliebigen Herrenklub in einer Provinzstadt." Ich sehe mich um. An allen Tischen sitzen Bekannte. Übermorgen bin ich daheim, denke ich.

Mittwoch, 25. September

Ich besuche zum erstenmal das OSZE-Medienzentrum im Scandaria-Gebäude. Es hat immense Ausmaße, einer Ausstellungshalle in einem Messegebäude vergleichbar. Hier treffen sich jeden Tag 30 bis 40 Journalisten zu den täglichen Pressekonferenzen. Welch eine Fehlinvestition.

Gegen den Willen aller Betroffenen (IFOR, unsere Gastgeber im Holiday Inn, die damalige Leiterin der Abteilung Information, Joanna van Vliet) ist dieses Prestigeprojekt für viel Geld durchgedrückt worden. Die Weite und Leere ist beklemmend. Und wenn man daran denkt, daß es keinen Sprecher mehr gibt, um das Podium zu nutzen!

Ich bin in dem Medienzentrum, weil sich hier auch das "Tabulation-Center" befindet, in dem das ganze Elend mit den Auszählungen entstanden ist. Es befindet sich - wörtlich - hinter den Kulissen. Ein größerer Gegensatz ist nicht denkbar. Das Computer-Zentrum, um das sich alles dreht, befindet sich in einem engen Hühnerverschlag. Die Beengtheit des kleinen Raumes mit den sechs Computern und mehreren Programmierern hebt sich schrill gegen die Megalomanie des angrenzenden Saals ab. Ein gespenstisches Beispiel falsch gesetzter Prioritäten.

Ich laufe hier herum, weil ich beim Besuch der Vertreter politischer Parteien anwesend sein will, die eingeladen wurden, um sich mit eigenen Augen davon zu überzeugen, daß die letzten Auszählungen stimmen. Eine Stunde später als erwartet drängen sich etwa 20 Personen mit Notizblöcken in der Hand in dem kleinen Raum. Der Kanadier Bud Slattery, der die Leitung der Operation hat, erklärt sich bereit, alle Fragen zu beantworten. Es sieht danach aus, als ob er mit seinem Latein am Ende ist. Es kommen viele praktische Fragen, teils auch in Form von Klagen gekleidet. Slattery erklärt, daß man Klagen anderswo einreichen muß. Als jemand eine Frage nach der Beteiligung von 106 Prozent stellt, läuft er rot an und verliert seine Geduld. Ich zische ihm zu, daß er besser ruhig bleibt. Die Zusammenkunft hat das Ziel, das erschütterte Vertrauen wiederherzustellen. Slattery faßt sich wieder. Jetzt verliest ein HDZ-Vertreter einen langen Brief an Frowick mit vielen Klagen und Vorwürfen. Ich sehe Slattery wieder eine abwehrende Geste machen. Ich gehe. Diese Zusammenkunft hat wenig Sinn.

Im Büro schreibe ich ein Vorwort für den Schlußbericht, der unter der Redaktion von Lo beinahe fertig ist. Ich erstelle eine Liste von Problemen, die in den vergangenen Monaten überwunden werden mußten, um die Mission - trotzdem - zu einem guten Ende zu bringen. Der Mangel an Unterstützung (materielle und personelle Mittel, Logistik), die Unklarheiten meines Mandats, die Verwirrungen um die Überwacher und Beobachter, die (oft unnötigen) Spannungen zwischen beiden OSZE-Missionen, die Unterschätzung der Bedeutung unabhängiger Beobachtung durch wichtige internationale Organisationen (EU, Kontaktgruppe, die OSZE selbst), die dem CIM große Probleme bereiteten. Doch ist es schließlich auch dank einer quantitativen und qualitativen Verstärkung des Personals in den letzten Wochen geglückt, ein gutes Endresultat zustandezubringen: Als es zum Schwur kam, war das unabhängige Mandat nicht mehr umstritten.

Auf der Grundlage von mehr als 4.000 Berichten der über 900 Beobachter, die zusammen 90 Prozent der Wahlbüros besucht hatten, konnte ein gutes und verlässliches Urteil über den Ablauf der Wahlen gebildet werden. Die zwei herausgegebenen Erklärungen und die ihnen zugrundeliegende statistische Analyse haben weltweit viel Publizität erhalten und den Ton für die Politik der internationalen Gemeinschaft nach den Wahlen in Bosnien-Herzegowina vorgegeben.

Ich treffe mich zum Mittagessen mit einer internationalen Evaluationskommission unter Leitung des früheren portugiesischen Außenministers, Durao Berroso. Auch Ron Gould ist wieder dabei. Er ist sehr von der Art und Weise eingenommen, in der wir uns mit den Problemen herumgeschlagen haben, und lobt die Qualität der von uns herausgebrachten Erklärungen. Der portugiesische Botschafter, Antonio Correa, erzählt, daß das gesamte diplomatische Corps ausnahmslos meinen Standpunkt über die Kommunalwahlen teilt. Berroso erwartet, daß die Erfahrungen in Bosnien eine große Rolle auf dem OSZE-Gipfel in Lissabon spielen werden. Die OSZE wird als konfliktlösende Organisation in Europa stark an Bedeutung gewinnen, doch dann muß etwas geschehen, um ihre Professionalität drastisch zu erhöhen (...)

Mit der Ombudsfrau, der Schweizerin Gret Haller, spreche ich über die schlechten Beziehungen zwischen einem schwachen, weil uneinigem Europa und dem eindimensionalen Amerika (...)

Am Abend besuche ich mit Lo einen Empfang, den die ICG ohne besonderen Anlaß organisiert hat. Der Zahlenstreit zwischen ICG und OSZE ist das wichtigste Gesprächsthema. Ich ärgere mich über die auffallende Schadenfreude von Ivanko, dem Sprecher des UNHCR, über die "Blamage der OSZE". Es ist traurig anzusehen, welche große, wechselseitige Rivalität zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen in Bosnien besteht, während es doch die Aufgabe aller ist, gemeinsam nach Lösungen für das schwer heimgesuchte Land zu suchen.

Die OSZE-Mission in Kroatien

Aufgrund der Berichte der OSZE-Erkundungsmission in Kroatien, die vom 6. bis 10. Oktober 1995 stattfand, und des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden¹ über seinen Besuch in Kroatien vom 20. bis 23. Februar 1996 beschloß der Ständige Rat der OSZE am 18. April 1996, eine Langzeitmission in Kroatien zu etablieren. Diese Mission wurde unter Bekräftigung der OSZE²-Prinzipien und Verpflichtungen und zur vollen Unterstützung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität der Republik Kroatien³ auf Einladung der Regierung Kroatiens eingerichtet.

Vorläufer der Mission

Neben den oben schon genannten Erkundungs- und Berichterstermissionen, die einen der Pfeiler des Krisenmanagements der OSZE darstellen, gab es bereits seit September 1991 im Zuge des Jugoslawienkrieges und des damit verbundenen Waffenembargos sogenannte Sanctions Assistance Missions in allen Nachbarstaaten von Serbien und Montenegro. In Kroatien fand eine solche Sanktionsüberwachung unter dänischer Leitung seit Ende Januar 1993 statt.⁴

Mit den heutigen Problemen Kroatiens und somit auch mit dem noch zu erläuternden Mandat befaßte sich auch der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoel, bei seinen Besuchen in Kroatien.⁵ Sein erster Aufenthalt fand vom 14. bis 17. Dezember 1995 statt

¹ Vgl. Piotr Switalski, Die Strukturen und Institutionen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 385-397. Über die allgemeinen Aufgaben siehe: Rachel Brett, Human Rights and the OSCE, in: Human Rights Quarterly 3/1996, S. 668-693.

² Um Verwirrungen zu vermeiden, wird im vorliegenden Text die Abkürzung OSZE auch dort verwendet, wo Ereignisse untersucht werden, die vor der Umbenennung der KSZE stattfanden. Zum Strukturwandel der OSZE siehe: Kurt P. Tudyka, Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 27-38, sowie OSCE (Hrsg.), OSCE Handbook, Wien 1996, S. 5-16.

³ Kroatien ist seit März 1992 Teilnehmerstaat der OSZE.

⁴ Vgl. hierzu: Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 151-155.

⁵ Zu den Aufgaben des HKNM vgl.: Frans Timmermans, Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 405-408, und OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 2), S. 41-48. Über den amtierenden HKNM siehe: Ein Reisender in Minderheitenrechten. Gespräch mit

und lag somit zeitlich zwischen der obengenannten Erkundungsmission und dem Besuch des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten informierte sich über die Situation der nationalen Minderheiten im speziellen Kontext der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dabei besuchte er auch ein Flüchtlingscamp in der Nähe der bosnischen Grenze sowie die Stadt Knin. Bei seinem zweiten Besuch Anfang Februar 1996 machte er sich mit der besonderen Situation in den kroatischen Gebieten Ostslawonien, der Baranja und West-Syrmien vertraut. Im Juni 1996 bereiste van der Stoel neben Zagreb auch Vukovar und Osijek. Knin liegt in der seit dem 4. August 1995 durch die "Operation Gewitter" (oluja)⁶ zurückeroberten Krajina und fungierte als "Hauptstadt" der sogenannten "Republika Srpska Krajina". Vukovar liegt im UNTAES-Gebiet (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia/Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien), dessen Reintegration unter kroatische Staatshoheit am 15. Juli 1997 beginnt. Das nur etwa 40 Kilometer entfernte Osijek stand während des Krieges zwar unter starkem Beschuß, fiel aber nie in die Hand der Serben.

Bei seinem vorerst letzten Besuch Mitte März diesen Jahres, der den HKNM erneut nach Knin führte, sprach er seinen deutlichen Unmut über die mangelhafte Implementierung konkreter Minderheitenrechte vor Ort aus.⁷

Die Mandate der OSZE-Missionen - Streicheleinheiten oder diplomatische Notwendigkeiten?

Ein Problem der Mandate diverser Missionen, wie z.B. auch desjenigen der Kroatien-Mission der OSZE, besteht darin, daß sie oft sehr weit gefaßt oder - anders ausgedrückt - wenig konkret sind. Dies läßt auf der einen Seite den beteiligten Parteien den notwendigen Spielraum, um auf sich ändernde Situationen in einer angemessenen Art und Weise eingehen zu können. Auf der anderen Seite kann bzw. darf man sich natürlich auch nicht allzuviel von solchen Missionen versprechen. Es wäre geradezu naiv, allein von der Einrichtung einer OSZE-Mission einen schnellen und sichtbaren Erfolg zu

dem OSZE-Hochkommissar Max van der Stoel, in: Neue Zürcher Zeitung vom 9. Mai 1997, S. 7.

⁶ Siehe dazu: Anton Zabkar, Die strategische Operation "Gewitter" - Vorbereitungen, Durchführung und mögliche Implikationen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 6/1995, S. 665-676.

⁷ Zu seinen drei ersten Besuchen in Kroatien vgl.: OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1996 über OSZE-Aktivitäten, abgedruckt in diesem Band, S. 504f.

erwarten. Die vage Formulierung der Mandate (man könnte sie auch "Wohlfühlmandate" nennen) trägt zunächst einmal dazu bei, daß bei den "Gastländern" kein Unbehagen gegenüber den Missionen entsteht; sie ist somit eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß eine Mission überhaupt zustande kommt. Man darf nicht vergessen, daß es sich um souveräne Staaten handelt und die OSZE erst auf deren Einladung hin tätig werden kann. Die daraus resultierende "praktische Bedeutungslosigkeit"⁸ ist wohl das Manko aller internationalen Organisationen, die mit Menschenrechten im weitesten Sinne befaßt sind. Solange es für die Durchsetzung von Menschen- und Minderheitenrechten keine allgemeingültigen Kriterien gibt und diese nur an vage Soft-law-Bestimmungen anknüpfen, wird sich daran auch so bald nichts ändern.

Das Mandat der Kroatien-Mission

Gemäß dem Beschluß Nr. 112 des Ständigen Rates der OSZE lautet das Mandat wie folgt:

"Die Mission wird den kroatischen Behörden auf allen Ebenen sowie interessierten Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung leisten und ihnen ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. In diesem Zusammenhang wird die Mission im Interesse der Förderung der Aussöhnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards die volle Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Rat und Tat unterstützen und die ordnungsgemäße Funktion und die Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen."⁹

Über die Zusammenarbeit mit Organisationen der internationalen Staatengemeinschaft sagt das Mandat folgendes:

"Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird die Mission mit dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte zusammenarbeiten und deren Fachwissen nutzen. Sie wird darüber hinaus mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten, ins-

⁸ Klingenburg, a.a.O. (Anm. 4), S. 155.

⁹ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 65, Punkt 1 der Tagesordnung, PC.DEC/112, 18. April 1996, S. 1.

besondere mit dem Europarat, der Beobachtermission der Europäischen Gemeinschaft, dem Sonderbeauftragten für regionale Fragen, dem UNHCR, dem IKRK sowie mit einschlägigen NGOs.

Die Mission wird der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien ihre enge Mitarbeit anbieten, insbesondere in den Bereichen Vertrauensbildung und Aussöhnung, sowie bei der Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen auf Gemeinde- und Bezirks/Landkreisebene."¹⁰

Auf der Basis dieses Mandats wurde am 29. August 1996 zwischen der kroatischen Regierung durch Außenminister Mate Granic und der OSZE durch den Leiter der Mission, Albertus J. A. M. Nooij, ein Memorandum of Understanding unterzeichnet.

Die Mission in Kroatien

Die Mission nahm am 5. Juli 1996 in Zagreb ihre Arbeit auf, zu einer Zeit, als die Weltöffentlichkeit gespannt auf die Durchführung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina blickte.¹¹ Unter Leitung des niederländischen Botschafters Nooij residierte das "Hauptquartier" der OSZE die ersten drei Monate am Rande Zagrebs, in dem als Sitz internationaler Organisationen bekannten "Hotel I". Auch die Beobachtungsmission der Europäischen Union, ECMM (European Community Monitor Mission), hatte dort ihren Hauptsitz. Seit dem 15. September 1996 befindet sich das Zagreber Büro in exklusiver Lage inmitten des Zentrums am Ban Jelacic Platz. Gemäß dem Mandat wurden im August 1996 noch zwei weitere Regionalbüros in Knin und in Vukovar eingerichtet.¹²

Im Hauptquartier arbeiten sechs Missionsmitglieder (acht waren ursprünglich vorgesehen) und in den beiden Regionalbüros jeweils drei. Seit März 1997 wird die Mission von Botschafter Henrik Amnéus geleitet, der unmittelbar davor als Menschenrechtsberater für die UNTAES tätig war. Botschafter Amnéus ist auch weiterhin Vorsitzender des Gemeinsamen Implementierungs-Komitees für Menschenrechte (Joint Implementation Committee on Human Rights).

¹⁰ Ebenda.

¹¹ Zur Mission in Bosnien und Herzegowina siehe: Robert H. Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 5), S. 163-176. Zur Rolle der OSZE bezüglich der Wahlvorbereitung und Beobachtung vgl.: Joachim Eicher, Die Wahlen in Bosnien-Herzegowina und ihre Durchführung, in: Südosteuropa 3-4/1997, S. 146-157.

¹² Vgl. Eicher, ebenda.

Ebenso wie der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten ist auch die OSZE-Mission in Kroatien nicht Anwalt von Minderheiten bzw. einer Minderheit, sondern soll als unabhängiger und objektiver Vermittler¹³ auf der Grundlage der kroatischen Gesetze agieren. Deren Implementierung ist allerdings nicht immer einfach. Insbesondere auf der kommunalen Ebene gibt es, bedingt durch Rechtsunsicherheit und durch gegenläufige Interessen, Probleme bei der Umsetzung des kroatischen Rechts. Dies läßt sich oftmals dadurch erklären, daß in den Gebieten, die in den kroatischen Staat reintegriert wurden, d.h., in der Krajina und in Westslawonien, die lokalen Behörden, wie etwa Bürgermeister, bis zu den Kommunalwahlen vom 13. April 1997 nicht von der Bevölkerung gewählt, sondern von der Regierung kommissarisch eingesetzt wurden. Diese Kommissare waren jedoch oftmals selbst Flüchtlinge aus anderen Gebieten Kroatiens, aber auch aus Bosnien-Herzegowina. Ihre persönliche Bereitschaft zur Versöhnung oder zumindest zur Gleichbehandlung des ehemaligen Feindes blieb oftmals hinter den Anforderungen ihres Amtes zurück. Insbesondere in der Krajina, wo rückkehrwillige Serben oftmals nicht gerade mit offenen Armen empfangen wurden, war die OSZE aus der Sicht mancher lokaler Behörden ein "Tschetnik-Verein", der nur am Wohl der Serben interessiert sei, das Leiden der Kroaten jedoch nicht berücksichtigte.

Ein Großteil der Probleme vor Ort ist bedingt durch das sehr rasch verabschiedete Gesetz der vorübergehenden Übernahme und Verwaltung von spezifiziertem Besitz,¹⁴ das es ermöglicht, den von den Serben "aufgegebenen" (Grund-)Besitz vorübergehend an (kroatische) Flüchtlinge zu vergeben. Dabei treten folgende Probleme auf: Zum einen ist nirgendwo definiert, was bzw. wie lange "vorübergehend" ist, und zum anderen kann aufgrund dieses Gesetzes ein einmal einquartierter Flüchtling nicht mehr gegen seinen Willen umquartiert werden. Kehrt ein geflohener Serbe zurück, und wurde sein Haus vorübergehend einem anderen Flüchtling - in der Regel einem Kroaten - zur Verfügung gestellt, so muß letzterem eine alternative Unterkunft angeboten werden. Wird diese von dem neuen Bewohner nicht akzeptiert, hat der ursprüngliche Besitzer schlichtweg Pech gehabt.¹⁵

¹³ Vgl. Timmermans, a.a.O. (Anm. 5), S. 405.

¹⁴ Zakon o Privremenom Preuzimanju i Upravljanju Odjedjenom Imovinom, veröffentlicht in: Narodne Novine, Nr. 73, vom 27. September 1995.

¹⁵ Eine sehr ausführliche Analyse dieses Gesetzes liefert der Bericht des ehemaligen Missionsmitglieds des Regionalbüros Knin, Ida Elisabeth Koch, Protection of the Property Rights in the Republic of Croatia. The Law on Temporary Taking-over and Administration of Specified Property, Knin, Mai 1997 (bisher unveröffentlicht).

Seit Verabschiedung dieses Gesetzes hat das OSZE-Regionalbüro Knin mehr als 160 Fälle dokumentiert, in denen es dem Eigentümer oder vormaligen Besitzer nicht möglich war, in sein Haus zurückzukehren. Daraus mag sich aus der einen oder anderen kroatischen Sichtweise eine ethnische Präferenz der OSZE ergeben haben, was aber an den Tatsachen vorbeigeht. Auch der HKNM hat in seinem Brief an den kroatischen Außenminister Granic im Anschluß an seinen diesjährigen Besuch in Knin diesbezüglich sein Mißfallen geäußert. Bedeutend war jedoch auch, daß der Ombudsmann der Republik Kroatien, Ante Klaric, in seinem Speziellen Bericht über die Situation der Menschenrechte in der Region von Knin und Donji Lapac vom 7. April 1997 die Einschätzung der OSZE und anderer internationaler Organisationen teilte. Dies geht auf die Initiative des Leiters des Regionalbüros Knin, Oskar Lehner, zurück, der den Ombudsmann am 13. Februar einlud. Bei dem Ortstermin in Knin trafen sowohl der Ombudsmann als auch der HKNM nicht nur mit NGOs, sondern auch mit dem Polizeichef, Zvonimir Gambiroza, und dem kommissarischen Bürgermeister von Knin, Zvonimir Puljic, zusammen. Auf diese Weise konnten sich beide ein ausgewogenes Bild von der Situation und auch von der Lage der Menschenrechte vor Ort machen. Der obengenannte Bericht des Ombudsmanns war keineswegs schmeichelhaft für die lokalen Autoritäten und wurde prompt in der regierungsnahen Presse kritisiert. Dennoch wurden in der Folge sowohl das kroatische Innenministerium als auch das für die Wohnraumproblematik zuständige Ministerium für Entwicklung und Wiederaufbau seitens der Regierung in Zagreb angewiesen, die vom Ombudsmann angesprochenen Probleme zu lösen. Dies könnte also durchaus als ein positiver Einfluß der Präsenz der internationalen Gemeinschaft - vor allem auch der OSZE - gewertet werden.

Entwicklung demokratischer Institutionen

Am 13. April fanden in Kroatien Regional- und Kommunalwahlen statt. Deren Beobachtung wurde auf Einladung der kroatischen Regierung durch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) organisiert. Dabei bereiteten 22 Langzeitwahlbeobachter das Feld für 192 Kurzzeitwahlbeobachter aus insgesamt 25 Nationen vor. Auch die Mitglieder der OSZE-Mission in Kroatien waren als Wahlbeobachter aktiv. Aufgrund der Beobachtungen der Teams des Büros in Knin mußten auf einer Inselgruppe bei Zadar die Wahlen wiederholt werden, weil es dort zu Unregelmäßigkeiten gekommen war.

Für die Beobachtung der am 15. Juni 1997 stattfindenden Präsidentschaftswahlen ist die Mission ebenfalls vorbereitet.

Die Einhaltung der höchsten internationalen Standards

Dieser Punkt des Mandats ist besonders problematisch, gerade weil er so wenig konkret ist. Aber selbst wenn er konkreter wäre, könnte es sich doch nur um Soft-law-Bestimmungen handeln, deren Implementierung zum augenblicklichen Zeitpunkt nahezu unmöglich erscheint.¹⁶

Dieses Problem kennt auch der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten:

"Schwierigkeiten, mit denen er zu kämpfen habe, rührten von der freien Interpretierbarkeit zahlreicher internationaler Dokumente her, vor allem aber stehe er vor der ständigen Frage, wie schriftlich festgehaltene Normen im Einzelfall konkretisiert und angewandt werden sollten."¹⁷

Die Rückkehr der Flüchtlinge

Das Problem der Rückführung von Flüchtlingen ist nicht nur in Bosnien-Herzegowina nahezu unlösbar. Auch die Zukunft Kroatiens ist an die Flüchtlingsfrage geknüpft. An dieser Stelle kann nur ein kurzer Überblick über diese Problematik gegeben werden.

Um den nach Ostslawonien zurückkehrenden Kroaten eine friedliche Rückkehr zu ermöglichen, muß den nach Ostslawonien geflohenen Serben alternativer Wohnraum entweder vor Ort oder in der Region, aus der sie geflohen sind, angeboten werden. Begrüßenswert wäre eine Situation, in der möglichst viele Menschen dorthin zurückkehren könnten, woher sie ursprünglich stammen. Dies ist schon allein aus persönlichen und psychologischen Gründen nicht einfach durchzuführen. Aber noch viel entscheidender ist die Tatsache, daß Wohnraum in den Krisenregionen Kroatiens ein knappes Gut ist. Der Grund ist zum einen, daß ein Großteil der Häuser zerstört wurde. Zum anderen verschärft die nicht unbeträchtliche Zahl bosnischer Kroaten, die in den meisten Fällen auch die kroatische Staatsbürgerschaft besitzen und nach Kroatien geflohen sind bzw. im Zuge der großangelegten Rückführung bosnischer Flüchtlinge aus der Bundesrepublik Deutschland noch fliehen werden, die Wohnraumsituation in Kroatien zusätzlich.

¹⁶ Zur Verbindlichkeit von OSZE-Dokumenten vgl.: Ulrich Fastenrath, *Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente* in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 5), S. 447-464.

¹⁷ Ein Reisender in Minderheitenrechten, a.a.O. (Anm. 5), S. 7.

Die Zukunft ist die Nagelprobe

Die bedeutendste und schwierigste Aufgabe der OSZE-Mission in Kroatien ist wohl die geplante Übernahme des UNTAES-Mandates. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht klar, ob sich die UN am 15. Juli 1997 gänzlich aus der Region zurückziehen oder ob ihr Mandat nochmals und gegebenenfalls modifiziert um ein weiteres halbes Jahr, also bis zum 15. Januar 1998, verlängert wird. Letzteres erscheint momentan als der wahrscheinlichste Fall.

Unabhängig vom Zeitpunkt der Übernahme bedeutet dies eine Umstrukturierung und Ausdehnung der OSZE-Mission in Kroatien. Ein Großteil der neuen Missionsmitglieder dürfte in Ostslawonien stationiert werden, da dieses Gebiet wieder in den kroatischen Staat, seine Verwaltung und seine Wirtschaft integriert werden soll. Dies ist schon unter friedlichen Bedingungen keine leichte Aufgabe, wie das Beispiel der Wiedervereinigung Deutschlands zeigt. Und in Kroatien sind die Wunden des Krieges noch nicht vernarbt, so daß die Förderung der Aussöhnung absolute Priorität genießen muß. Daneben erscheinen alle rein technisch-administrativen und logistischen Probleme geradezu marginal.

Wünschen wir den leidgeplagten Bürgern Kroatiens, daß dieses Vorhaben gelingt. Die OSZE wird dabei ihr möglichstes versuchen. Wenn die beteiligten Parteien an dem Gelingen mitarbeiten, könnte diese schwierige Aufgabe bewältigt werden. Und darauf könnten alle stolz sein: die internationale Gemeinschaft und die Bürger Kroatiens.

Albanien und der Einsatz der OSZE 1997

Die albanischen Verhältnisse

Der Zustand gewalttätiger Anarchie, den Albanien etwa seit Jahresbeginn 1997 durchgemacht hat und der zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Beitrags noch nicht vorbei ist, war im übrigen Europa zu seinem Beginn ein ganz unverstandenes Phänomen. Noch immer hallt in der Rezeption der Ereignisse das Erstaunen darüber nach, daß geprellte Anleger von betrügerischen Investmentfonds aus Enttäuschung eine Regierung verjagten, mit der Zerstörung öffentlicher Einrichtungen jahrelange Aufbauarbeit zunichte machten und beinahe einen ganzen Staat zertrümmerten. Die Ereignisse kamen für Europa unerwartet. Noch im Sommer 1996 waren auch unter europäischen Diplomaten in Tirana durchweg positive Einschätzungen der albanischen Entwicklung zu hören. In einem Länderbericht der Deutschen Bank,¹ einem Dokument also, das Investoren mit einer verlässlichen Einschätzung lokaler Begebenheiten dienen soll, wurde die albanische Entwicklung sogar noch im November 1996 positiv beurteilt. Wenige Wochen später brachen die gewalttätigen Krawalle in Tirana und Vlora aus.

Auch in der albanischen Öffentlichkeit waren 1996 nur wenige warnende Stimmen zu hören; trotzdem kam die Eruption zum Jahreswechsel nicht für alle überraschend. In längeren Gesprächen mit Kennern der politischen Szene waren sogar präzise Vorhersagen über Anlaß und Form des Zusammenbruchs zu erhalten.²

Phasen gewalttätiger Anarchie, die dem Zustand des Jahres 1997 bis in Details gleichen, hat Albanien in diesem Jahrhundert schon mehrfach durchgemacht, zuletzt beim Zusammenbruch des kommunistischen Regimes im Jahr 1991. Schon damals galt die Zerstörungswut nicht allein den verhaßten Inhabern der politischen Gewalt, sondern den Institutionen des Staates und, mehr noch, dem gesamten öffentlichen Raum. Gegenstand von Demontagen und Verwüstungen waren 1991 die meisten Fabriken des Landes, aber auch Schulen und sogar die Bewässerungssysteme, die in dem trockenen Mittelmeerland Ackerbau erst ermöglichen, Einrichtungen also, die - anders als noch die Schulen - keine Träger von Ideologie waren und

¹ DB Research in Deutsche Bank AG (Hrsg.), Osteuropa-Themen Nr. 166 vom 11. November 1996.

² Vgl. Land der falschen Etiketten, in: Die Zeit vom 1. November 1996.

unter jedweden politischen Verhältnissen ihren guten Zweck erfüllen.³ Es war eine Rebellion gegen Vergesellschaftung allgemein, nicht allein gegen die Vergesellschaftung unter den diktatorischen Bedingungen des Stalinismus, die die Albaner 47 Jahre lang hatten erdulden müssen. Darin unterschied sich die albanische Rebellion von allen anderen in den Übergangsländern. Der Unterschied wurde im Westen nicht verstanden; daß die Albaner so weit über ihr angenommenes politisches Ziel hinausschossen, wurde statt dessen mit der besonders starken Wut über die besonders harte Diktatur erklärt.

Tatsächlich gründen die Besonderheiten der albanischen Verhältnisse nicht vorrangig in der kommunistischen Phase von 1944 bis 1991. Sie waren vielmehr schon vorher voll ausgeprägt und erklären ihrerseits zum größeren Teil die Besonderheiten des albanischen Kommunismus. Die Geschlossenheit der kommunistischen Ideologie, ihr Pathos des revolutionären Umsturzes und Neubeginns verführen dazu, ihre Geschichtsmächtigkeit gewaltig zu überschätzen. Daß jeder politische Schritt "abgeleitet", d.h. in teils kunstvollen Argumentationen auf die Prinzipien des "historischen und dialektischen Materialismus" oder die Werke von Marx, Engels, Lenin, Stalin und Enver Hoxha zurückgeführt wurde, verstellte den Blick auf die wirklichen Bewegungsgesetze der albanischen Gesellschaft. Sie ließen sich auch kaum studieren, weil es in der Wissenschaft des Landes keinen Pluralismus der Ansätze gab und ausländische Beobachter nicht die Chance bekamen, die albanischen Verhältnisse von nahem zu betrachten.

Als Albanien 1913 unabhängig wurde, war die nationale Bewegung der Albaner noch schwach. Die Unabhängigkeit verdankte es in erster Linie den strategischen Interessen der europäischen Großmächte, die einen Sperrriegel gegen serbische und russische Aspirationen ans Mittelmeer brauchten. Sie fragten nicht danach, ob es in Albanien ein Staatsvolk gab, das als Träger des neuen Staates auftreten konnte. Weil seine Bewohner dieselbe Sprache sprachen, zahlreiche kulturelle Gemeinsamkeiten teilten und sich nicht anderen Völkern zugehörig fühlten, wurde Albanien für "ethnisch" homogen gehalten und seine Bewohner für prädestiniert, einen Nationalstaat zu bilden - das erste fundamentale Mißverständnis, das Europa dem damals noch unbekanntem Albanien entgegenbrachte. Die europäischen Nationalismen, auch die balkanischen, verstanden sich als Ausdruck sprachlicher, kultureller oder auch genealogischer (oder "rassischer") Übereinstimmung. Daß die Entstehung von nationalen Bewegungen und Nationalstaaten zugleich einen Grad der Vergesellschaftung markierte und einer im großen und ganzen gemeinsamen Entwicklung entsprach, geriet nicht ins Blickfeld. So wie Deutsche, Briten oder Franzosen einander an der

³ Vgl. Dardan Gashi/Ingrid Steiner, Albanien: archaisch, orientalisches, europäisch, Wien 1994, S. 27f.

Sprache und der Kultur erkannten, so identifizierten sie auch die anderen, so daß sich die Welt oder wenigstens Europa als synchrone Einheit von Nationen darstellte. Universale kulturelle Errungenschaften wie die Staatlichkeit, die arbeitsteilige Produktion und die Mobilität auf einem großen Territorium, die für die Nationalstaatsbildung entscheidend waren, wurden, da nicht distinktiv, weggekürzt.

So war Albanien nur von außen betrachtet ein Nationalstaat; der eklatante Unterschied zwischen Innen- und Außenwahrnehmung bildete sich heraus. Als Teil des Osmanischen Reiches blieb das heutige Albanien, wie weite Teile des Balkans, von der europäischen Aufklärung unberührt. Anders als fast alle Balkanvölker aber teilten die meisten Albaner mit den staatstragenden Türken die Religion: Zu 70 Prozent gehören sie heute in die muslimische Tradition. Anders als katholische und orthodoxe Südslawen entwickelten die katholischen und orthodoxen Albaner ihre konfessionellen Besonderheiten nicht zur nationalen Identität. Dazu waren sie zahlenmäßig und wirtschaftlich zu schwach: Die orthodoxen Albaner im Süden unterstehen bis heute kirchlich dem griechischen Patriarchat und werden von Griechenland aus noch immer als "Griechen" angesehen; wenn sie albanisch sprechen, eben als "albanisierte" Griechen. Eine "albanische" Kirche, die wie die serbische oder bulgarische nationale Bewußtwerdung hätte vorbereiten können, gab es nicht. Die Katholiken dagegen leben vorwiegend in entlegenen Bergregionen und hielten kaum Kontakt mit der katholischen Welt. Das muslimische Bekenntnis dagegen verband die Albaner mit der Hohen Pforte, wo sie wiederholt wichtige Würdenträger stellten. Eine säkulare nationale Bewegung, an der sich die Albaner hätten reiben müssen wie etwa die Slowenen am Nationalismus der deutschen Liberalen, hat es aber zu osmanischer Zeit in der Türkei nicht gegeben. So hatten die Albaner auch keinen Anlaß, aus Trotz national zu empfinden.

Deutlicher noch als die Geistesgeschichte erklärt die Wirtschaftsgeschichte die albanischen Verhältnisse.⁴ Die traditionelle Wirtschaftsform der Albaner ist die extensive Weidewirtschaft, wie sie in den kargen Gebirgsregionen des Balkan allein möglich ist; die Ebenen Albanien waren lange Zeit wegen der Malaria unzugänglich. Die altertümliche Wirtschaftsweise machte kaum Staatsstrukturen nötig; sie kam mit wenig Werkzeug aus und benötigte zum Schutz des Eigentums keine feudale Macht. Den Schutz der Herde konnten die Hirten über große Entfernungen nur selber bewerkstelligen. Wie in allen Viehzüchtergesellschaften bildeten sich extrem patriarchalische Verhältnisse heraus. Die Menschen lebten in streng altershierarchischen

⁴ Die Darstellung folgt dem grundlegenden Werk von Karl Kaser: *Hirten, Kämpfer, Stammeshelden. Ursprünge und Gegenwart des balkanischen Patriarchats*. Wien, Köln und Weimar 1992.

Mehrfamilienhaushalten, die durch Abstammung miteinander verbunden waren; die höchste Autorität gehörte dem Gründervater. Ein Hirtenverband lebte neben dem anderen her, und eine Sphäre der Gesellschaft mit Funktionsteilung und Nebenordnung bildete sich kaum heraus. So fehlte der Faktor, der die patriarchalischen Familienverhältnisse hätte relativieren können - eine ganze Sphäre, in der Kompromisse und Machtteilung historisch eingeübt werden und in der Funktions-, Bildungs- oder Reichtumshierarchien neben den überkommenen familialen stehen. In der sozialen Anthropologie gilt die Regel, daß eine Gesellschaft um so patriarchalischer ist, je mehr Funktionen in ihr von der Familie wahrgenommen werden.⁵ Werden Funktionen aus der Familie ausgelagert, so leitet das einen Emanzipationsprozeß innerhalb der Familie ein. Werden zum Beispiel die sakralen Funktionen vom väterlichen "Hauspriester" auf einen besonderen Priesterstand übertragen, so verliert der Patriarch mit einer Funktion daheim auch ein Stück Autorität. Die osmanische Herrschaft hat diesen Zustand über Jahrhunderte noch verstärkt, indem sie den Familien und Familienverbänden Selbstverwaltung gestattete, aber die Herausbildung von größeren Einheiten um ihrer eigenen Macht und Steuerhoheit willen verhinderte. So wirkte das besondere Verhältnis von Albanern und Türken für die patriarchalischen Verhältnisse extrem konservierend: Weder hatten die Albaner einen nennenswerten Anteil am türkischen Staats- und Verwaltungswesen, noch bildeten sie eine - etwa konfessionell verschiedene - Gegengesellschaft. Mit einem weiteren sozialanthropologischen Terminus war die albanische Gesellschaft "akephal", das heißt kopflos. Während in den Familien extrem regulierte Sozialbeziehungen vorherrschten, herrschte überall draußen eine gefährliche und bewaffnete Freiheit.

Der albanische Staat fand bei seiner Gründung keine Strukturen vor, derer er sich hätte bemächtigen können. Wer Albanien regieren wollte, mußte sich so wie ein Feudalherr auf die Gunst mächtiger Stammesfürsten stützen. Von dieser Position aus unternahm seit 1913 verschiedene Persönlichkeiten den Versuch, in Albanien einen funktionierenden Staat zu schaffen. Der erste, der deutsche Prinz zu Wied, zog aus der Abwesenheit von Staatsstrukturen und Staatsbewußtsein nach einem halben Jahr die Konsequenz und verließ das Land. In den zwanziger Jahren erprobten sich der orthodoxe Bischof Fan Noli, der lange in den USA gelebt hatte, und der nordalbanische Stammesführer Ahmed Zogu an der Aufgabe. Zogu setzte sich nur mit Hilfe seiner Hausmacht durch; seine Probleme waren die Durchsetzung von Recht und Ordnung, Volksbewaffnung, Kontrolle der Straßen, der Schutz öffentlicher Einrichtungen - bis in Einzelheiten auch die

⁵ Vgl. Michael Mitterauer/Reinhard Sieder, Vom Patriarchat zur Partnerschaft. Zum Strukturwandel der Familie, München 1984, S. 112-115.

Probleme des heutigen Albanien. Ein noch heute interessantes Detail ist der Versuch Zogus, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen. Zogu verfügte eine allgemeine Entwaffnung, nahm seinen eigenen Stamm aber davon aus. Hätte er anders entschieden, wäre er seines Lebens nicht sicher gewesen. Andererseits machten es solche Entscheidungen den übrigen Albanern unmöglich, an einen neutralen Staat zu glauben. Öffentliche Einrichtungen aller Art wurden als Versuch eines gegnerischen Verbandes verstanden, im eigenen Territorium Macht zu erobern.

Die albanische kommunistische Partei, die 1944 an die Macht kam, hatte nur im Partisanenkampf eine gewisse Position errungen; vorher war sie winzig klein und von wenigen Intellektuellen mit Auslandsverbindungen dominiert. Die Kommunisten erkannten richtig, daß sie zur Erhaltung ihrer Macht auf längere Sicht die Familienstrukturen zerschlagen mußten. Auf viele Verbündete konnten sie dabei nicht zählen; auch die unterdrückten Frauen in den Familienverbänden waren schwer mobilisierbar. So konnte das Unternehmen nur mit Hilfe extremer Repression gelingen; Liberalisierungen wie in der Sowjetunion der Chruschtschow-Ära hätten die Macht der albanischen Kommunisten akut gefährdet. Seine Härte und Grausamkeit nahmen dem Regime zugleich die Chance, populär zu werden. Einen dritten Weg gab es nicht. Entfernte sich die Partei gleich einem Orden aus der Gesellschaft, so mußte sie um so stärker unterdrücken und sich entsprechend anfeinden lassen. Näherte sie sich ihr aber, verstrickte sie sich hoffnungslos in die Clanstrukturen und setzte ihre Legitimität aufs Spiel. Nicht dieser oder jener Fehler ließ die albanischen Kommunisten scheitern, sondern der Ansatz ihres Experiments.

Den Kommunisten gelangen unter diktatorischen Verhältnissen die Alphabetisierung des Landes, eine weitgehende Industrialisierung und die Herausbildung eines Gesundheitswesens. Insbesondere die Industrialisierung zerstörte die klassischen Formen des Zusammenlebens; Arbeiter lebten nunmehr in Kleinfamilien. Die Veränderung ging aber nicht tief und wurde oft nur der Form halber vollzogen. So lieferten nicht nur Frauen, sondern auch die jüngeren Brüder von Familienpatriarchen, selbst wenn sie angesehene Berufe ausübten oder hohe Funktionen bekleideten, ihren Lohn oder ihr Gehalt beim Familienoberhaupt ab.⁶ Dennoch bildete sich erstmals eine gebildete Gesellschaftsschicht heraus, der die Clanstrukturen nur noch wenig bedeuteten. Diese Schicht aber konnte sich auf keine vorkommunistischen Traditionen stützen. In ihrem Selbstverständnis mußte sie dem Regime verhaftet bleiben. Gleichzeitig knüpften die extrem

⁶ Vgl. Karl Kaser, Jede Menge Familie. Der patriarchale Haushalt im Modernisierungsprozeß, in: Helmut Eberhart/Karl Kaser, Albanien. Stammesleben zwischen Tradition und Moderne, Wien, Köln und Weimar 1995, S. 133-150.

autoritären Herrschaftsstrukturen des Regimes an die Erfahrungen aus der alten patriarchalischen Gesellschaft an; auch die arbeitsteilige Sphäre der Gesellschaft unterlag von Anfang an der strengen kommunistischen Hierarchie.

Anders als in den übrigen Balkanländern konnte die "samtene Revolution" in Albanien nicht auf die Traditionen eines Vorkriegsbürgertums, ja, nicht einmal auf politische Emigranten zurückgreifen. Die Impulse zur Öffnung gingen, wie in anderen weniger entwickelten Balkanstaaten, von Kreisen des Regimes selber aus. Sali Berisha etwa, einer der Anführer des Aufstands und später Präsident, war Parteisekretär an der Medizinischen Hochschule in Tirana. Anderes Personal stand nicht zur Verfügung. Gegner des Regimes wurden seit den 40er Jahren gemeinsam mit ihren Kindern und Kindeskindern in Lagern festgehalten und aller Bildungsmöglichkeiten beraubt. Nur wer Kommunist war, durfte studieren. Andererseits war es nicht schwer, 1990 in Regimekreisen Sympathien für den Umsturz zu mobilisieren. Das System brach aus sich selbst heraus zusammen; mit seinem Bart- und Fernsehverbot und seinen Spitzeltechniken war es so terroristisch gewesen, daß sich nach der Wende bis in die höchsten Parteitippen hinein jedermann als befreit fühlen durfte. Eine Teilung der Gesellschaft in "Täter" und "Opfer" war kaum möglich; das Regime hatte fast jeden gleichermaßen gequält wie zum Komplizen gemacht. Hier liegt das zweite fundamentale Mißverständnis des Westens. Der mörderische Antagonismus zwischen "Demokraten" und "Sozialisten" wurde für ein ideologisches Problem gehalten; er bildete den Kalten Krieg nach. Darin lag ein Rollenangebot für westliche Demokraten: Sie konnten nun endlich, aus der sicheren Position des historischen Siegers, den politischen Freunden im kleinen Albanien, die besonders arg unter dem Kommunismus gelitten hatten, zur Seite stehen. Unverstanden blieb, daß der politische Streit in Albanien auf beiden Seiten fast nur Ex-Kommunisten kannte, die sich oft nur in wenigen Monaten ihrer politischen Biographie voneinander unterschieden.

Der Antagonismus zwischen den Parteien ist aber - von innen, von Albanien aus betrachtet - nicht weiter erklärungsbedürftig; er entspricht der "patriarchalischen Mentalität", die Kompromisse und Machtteilung nicht kennt und in der geschlossene, autoritär geführte Systeme nebeneinanderher existieren. Ein Streit zwischen solchen Systemen ist selbstverständlich und kommt ganz ohne ideologische Konnotationen aus; die Parteienamen "demokratisch" und "sozialistisch" tun einfach als sinnentleerte Handelsmarken ihren Dienst. Antikommunismus ist in Albanien überraschenderweise nicht verbreitet. Die Urteile über die kommunistische Zeit sind überall durch Scham gemildert. Als Berisha frühere kommunistische Führer ins Gefängnis werfen ließ, nahm er seine früheren Gönner gezielt aus.

Dieses Verhalten, das staatsgewohnten Europäern korrupt vorkommt, wurde in Albanien spontan verstanden und von Berishas Anhängern auch gutgeheißen: Es sprach für den Großmut des Präsidenten und seine Anhänglichkeit gegenüber allen, die ihm Gutes erwiesen hatten. Auf der anderen Seite tilgten die "Sozialisten" im Sommer 1996 jede Erinnerung nicht nur an Hoxha, sondern auch an Marx und Engels; seit Jahren fordern sie die Einbindung Albaniens in EU und NATO und preisen die freie Marktwirtschaft. Politische Unterschiede zwischen den verfeindeten Großparteien gibt es nicht. 1996 schien es so, als wollten beide die Relikte ihrer ideologischen Gegnerschaft absichtlich nivellieren, um sich ungestört der totalen Konkurrenz untereinander widmen zu können. Albaner mit Auslandskontakten weisen von sich aus immer wieder auf "Mentalitätsunterschiede" zu anderen Europäern hin: auf das unterschiedliche Wertesystem, das Treue und Gefolgschaft weit an die Spitze der Wertehierarchie setzt, und vor allem auf die Kompromißlosigkeit und die Unfähigkeit, Fehler einzugestehen. Joint-ventures zwischen westeuropäischen und albanischen Partnern scheitern meistens, weil der albanische Partner keinen zweiten Chef neben sich duldet. Was nicht in die Kategorien von Über- und Unterordnung paßt, ist fremd und ungewohnt.

Die selbstzerstörerischen, genauer: staatszerstörerischen Formen der Aufstände 1991 und 1997 sprechen dafür, daß die Bevölkerung in beiden Fällen den Versuch einer Clique zurückgewiesen hat, sich mit Hilfe einer angemessenen Allgemeinheit Macht zu verschaffen. Die Allgemeinheit wurde in beiden Fällen als bloßer Vorwand verstanden, die Botschaft war 1991 und 1997 gleich: Wir wollen keinen Staat; wir regieren uns selbst! In beiden Fällen wurde den Mächtigen zu Recht vorgeworfen, daß sie mit den öffentlichen zugleich ihre eigenen, privaten Angelegenheiten befördert hätten. Die Szenen in Vlora, bei denen Polizisten gesteinigt wurden, machen anschaulich klar, daß ein Fremder in Uniform in Albanien nicht mehr Respekt genießt als jeder andere Fremde. Mit Kriminalität hat das nichts zu tun. Der Staat ist vielmehr der Gauner.

Das dritte Mißverständnis zwischen Europa und Albanien betrifft die "Pyramidengesellschaften", deren Zusammenbruch von Dezember 1996 bis Februar 1997 die Krawalle und die Staatskrise auslöste.

Die "Demokratische Partei" unter ihrem damaligen Vorsitzenden Sali Berisha hat nach ihrem Wahlsieg im März 1992 die Verhältnisse in Albanien mit einem Pakt beruhigt: Sie garantierte wirtschaftliche Prosperität und verdiente sich dafür politisches Stillhalten. Die Sozialisten und die anderen Oppositionsparteien waren die Verlierer dieses Pakts. Tatsächlich ist in Albanien die Produktion nach dem Zusammenbruch des Jahres 1991 aber nie wieder angelaufen; die Quellen des "albanischen Wirtschaftswunders" waren vielmehr ausländische Hilfen, besonders aus der EU, mit denen vor

allem Massenfluchtbewegungen wie 1991 und die illegale Arbeitsemigration junger Männer verhindert werden sollten.

Nach einem gescheiterten Verfassungsreferendum 1994 regierte Präsident Berisha zunehmend autoritär; die Parlamentswahl im Mai 1996 war nach den Erkenntnissen der OSZE-Beobachtermission weder frei noch fair. Hinter vorgehaltener Hand geben aber selbst Sozialisten zu, daß Berishas Partei sie auch ohne Manipulationen gewonnen hätte.

Die Demokraten führten den Wahlkampf unter dem Slogan: Me ne fitojne te gjithë - mit uns gewinnen alle. Mit "gewinnen" ist erst in zweiter Linie der Wahlsieg gemeint; zunächst wird das Verb "fitoj" ganz materiell verstanden - als "verdienen" oder "Gewinn machen". Der Wahlspruch wurde geglaubt, weil sich seine Wahrheit über vier Jahre hinweg jeden Monat aufs neue erwies: In Tirana war kaum eine Familie zu finden, in der nicht einer, stellvertretend für alle, Geld bei der "Vefa-Holding" angelegt hatte. Man brachte sein Geld dorthin, in Lek oder in Dollar, bekam einen Beleg, und wer ihn an einem bestimmten monatlichen Stichtag an einer der Vefa-Filialen in Tirana vorwies, bekam seinen Zins ausgezahlt wie ein Gehalt oder eine Rente, jeden Monat acht, später zehn Prozent vom eingelegten Kapital. Mit Berisha, so schien es, gewannen alle. Ein Dreivierteljahr später, als alle alles verloren hatten, wollte Berisha nicht mitverlieren. Der Volksaufstand setzte noch nicht seiner Amtszeit, aber seiner Herrschaft ein Ende. Berisha hatte den Pakt gebrochen und wurde nun abgestraft. Wie 1991 mit der Statue des Enver Hoxha auf dem Skanderbeg-Platz fiel auch jetzt wieder ein System: Die Vefa, die mit dem Slogan "das albanische Wunder" warb, war nur die größte Geldsammelstelle im Land: Gjallica, Kamberi, Silva, M. Leka, Cenaj, Xhaferri, Populli - an die dreißig "Gesellschaften" und "Stiftungen" warben zum Schluß um das Geld der Albaner. Zentralbank-Gouverneur Kristaq Luniku, eine der wenigen seriösen Quellen, schätzt, daß 65 Prozent des im Lande zirkulierenden Geldes, ob in Lek oder US-Dollar, durch eine dieser Firmen ging. Mit den mysteriösen "Pyramidenspielen" in Rußland und Rumänien oder dem "King's Club" in Deutschland hatte das System nur das mathematische Prinzip, nicht die Bedeutung gemein. Sie waren Bank, Renten- und Arbeitslosenversicherung in einem und spiegelten ganz Albanien einen Reichtum vor, den es nicht gab. Die meisten haben auch nicht als "Pyramidenspiele" begonnen, sondern als ganz normale Firmen: Weil es in Albanien bis heute keine Privatbanken gibt und die staatliche Sparkasse mit der Kreditvergabe an private Firmen überfordert ist, blieb den neuen Unternehmern nichts anderes übrig, als sich das Geld für ihre Investitionen von den Mitbürgern zu leihen. Deren Ersparnisse stammten aus dem Ausland.

Die Anleger waren in der Mehrheit nicht einmal besonders naiv. Die "Holdings" und "Companies" wie Vefa oder Gjallica kamen ohne die mysteriöse

Aura der "Pyramidenspiele" in anderen Ländern aus. Sie gaben sich statt dessen als große Konzerne. Die Vefa, der größte unter ihnen, stellte ihren Reichtum sichtbar aus und übertrieb ihn noch. Sie warb mit "180 bis 200 Millionen Dollar Gewinn pro Jahr", tausenden Hektar Grundbesitz, über 30.000 Stück Vieh, 240 Produktionsvorhaben, Fabriken, Bergwerken, Mühlen, mit Supermärkten, einer Wurstfabrik und einer Brauerei. Die Albaner sollten den Eindruck haben, sie profitierten von den Geschäften wie mit Aktien. Staat und Regierungspartei gingen mit den "erfolgreichen Unternehmern" um, wie sie es überall auf der Welt tun: Sie hofierten sie, sonnteten sich in ihrem Glanz und freuten sich über Parteispenden. Vebi Alimuca, der legendäre Vefa-Chef, erschien als Symbol des neuen, freien Albanien auf dem Bildschirm, Premier Alexander Meksi schüttelte die Hände der genialen Businessmen, und ein Beleg weist die Gjallica aus Vlora mit 50.000 Dollar als Finanzier von Berishas Wahlkampf im Mai 1996 aus. Vefa und Gjallica gehörten zum neuen Albanien des Sali Berisha wie Volkswagen und AEG zu Nachkriegsdeutschland. Im Westen wurde das nicht begriffen. Als Südalbanien schon brannte, versicherte Alois Mock, der frühere Außenminister Österreichs, noch immer, er stehe "an der Seite seiner Freunde" von der Demokratischen Partei, die "für die Firmenzusammenbrüche nicht verantwortlich" seien. Formal war das richtig, politisch aber absurd. Wenn 80 Prozent einer Bevölkerung betroffen sind, ist eine Unterscheidung zwischen öffentlich und privat nicht mehr sinnvoll.

Erst mit dem Volksaufstand trat die Opposition wieder auf den Plan. Sowohl die Sozialistische Partei als auch Sozialdemokraten und "Demokratische Allianz", die 1996 gemeinsam als "Pol des Zentrums" aufgetreten waren, boykottierten das Parlament und drohten in die Bedeutungslosigkeit abzugleiten. Funktionierende Parteistrukturen hatte allein die Sozialistische Partei aufzuweisen. Ihre Vertreter waren bei der Kommunalwahl im Oktober 1996 aber auch auf lokaler Ebene erheblich geschwächt worden. Vorwürfe, "die Kommunisten" hätten den Volksaufstand angezettelt, wie sie von Berisha erhoben wurden, waren offenkundig absurd. Vielmehr trauten sich gerade Oppositionelle während der Krawalle in Vlora schon deshalb nicht auf die Straße, weil sie fürchten mußten, sofort von der Geheimpolizei kassiert zu werden. Die Bedeutung der Opposition lag nicht in ihrer Rolle beim Volksaufstand; vielmehr erinnerte man sich an sie, weil der Pakt mit Berisha zerbrochen war.

Der Mission der OSZE, die mit der Ernennung Franz Vranitzkys zum Besonderen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden am 4. März 1997 begann, lag die strategische Entscheidung zu Grunde, nicht den gewalttätigen Konflikt zwischen der von Berisha dominierten Staatsmacht und der Bevölkerung im Süden des Landes ins Zentrum der Vermittlungsarbeit zu rücken, sondern den politischen zwischen Präsident und Regierung auf der einen und der weitgehend marginalisierten Opposition auf der anderen Seite. Diese Entscheidung war sehr riskant, denn die Opposition bemühte sich zu jenem Zeitpunkt noch weitgehend vergeblich, sich an die Spitze der Protestbewegung zu setzen; nur wenig sprach dafür, daß die Lösung des politischen Problems zugleich das Ende der Anarchie bedeuten würde. Trotzdem war die Entscheidung alternativlos, denn Sicherheitsbedenken machten Reisen in den Süden unmöglich. Mit den Vertretern der Bürgerkomitees in südalbanischen Städten, die sich gegen die allgemeine Anarchie herausbildeten und die die lokalen Verhältnisse nur zum Teil kontrollierten, traf sich Vranitzky nur ein einziges Mal auf einem italienischen Kriegsschiff. Am 27. März erteilte die OSZE das Mandat zur Einrichtung einer ständigen Mission in Albanien, die dort andere internationale Organisationen koordinieren und Beratung und Unterstützung, insbesondere bei der Demokratisierung, den Medien und den Menschenrechten und bei Vorbereitung und Beobachtung der Wahl leisten sowie "andere Möglichkeiten unter ihnen das Einsammeln der Waffen, erkunden" sollte. Als ständiger Vertreter von Vranitzky in Tirana wurde der österreichische Diplomat Herbert Grubmayr bestellt. Vranitzky selber reiste unregelmäßig jeweils zu Verhandlungen über mehrere Tage nach Tirana. Die Konstruktion hatte den Sinn, die Auftritte des Vermittlers auf kritische Situationen zu beschränken und damit aufzuwerten.

Strategisch war die Lage zu Beginn der OSZE-Mission bei allen Schwierigkeiten glücklich. Sowohl die Opposition als auch die Gruppe um Berisha begrüßten, wenn auch aus entgegengesetzten Motiven, die Entscheidung Vranitzkys, den politischen Konflikt in Tirana in den Vordergrund zu stellen. Berisha glaubte, so freie Hand im Süden behalten zu können. Weil er von einer irrigen Einschätzung der Lage im Land ausging, glaubte er außerdem, drohende Neuwahlen gewinnen zu können. Die Opposition war naturgemäß zunächst an Neuwahlen, nicht aber an einer Wiederherstellung der noch von Berisha kontrollierten Staatsmacht interessiert. Die Bürgerkomitees im Süden dagegen waren für eine einheitliche Strategie zu

⁷ Die Darstellung der OSZE-Mission beruht auf Gesprächen mit Franz Vranitzky, Herbert Grubmayr und etlichen anderen OSZE-Funktionsträgern, den "Activity reports" der Mission sowie eigenen Beobachtungen während mehrerer Besuche in Albanien.

schwach. Vranitzky setzte darauf, daß sie sich bei einer Lösung der politischen Krise über kurz oder lang in die bestehenden Parteistrukturen integrieren würden. Noch während des ersten Besuchs von Vranitzky in Tirana unterzeichneten die Parteien am 9. März ein Neun-Punkte-Abkommen, das im folgenden zur Basis der OSZE-Vermittlungstätigkeit werden sollte. Das Abkommen selber kam ohne OSZE-Vermittlung zustande. Es sah unter anderem eine Generalamnestie für die Beteiligten an den Krawallen der letzten Monate, die Berufung einer Allparteien-Übergangsregierung, Neuwahlen unter "voller internationaler Kontrolle" bis Ende Juni, die Rückgabe erbeuteter Waffen innerhalb einer Woche und die Aufhebung des Ausnahmezustandes "so bald wie möglich" vor. Eine Allparteienregierung wurde sofort gebildet; die Funktion des Premierministers übernahm der frühere sozialistische Bürgermeister von Gjirokastra, Bashkim Fino. Die Macht der unterzeichnenden Parteien, die Oppositionellen im Süden zu entwaffnen, war allerdings eine reine Fiktion. Trotzdem forderte Berisha in den folgenden Monaten immer wieder die Entwaffnung ein; daß sie nicht erfolgte, wurde zum Argument für das Fortbestehen des Ausnahmezustands genommen.

Mit der Zustimmung zu Neuwahlen hatte die Opposition einen wesentlichen Sieg errungen. Berisha sah sich zu diesem Zugeständnis gezwungen, als klar war, daß keine internationale Organisation und kein wichtiger Partnerstaat mehr bereit war, der OSZE ihre Vermittlerrolle streitig zu machen. Noch im Vorjahr hatte Berisha sehr unterschiedliche Berichte über die 1996er Parlamentswahl mit einigem Erfolg dazu benutzt, die Rolle der OSZE und besonders des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ins Zwielicht zu rücken. Hintergrund dieser Politik des Gegeneinander-Ausspielens war die weitgehende Identifikation vieler konservativer und christdemokratischer Parteien in Europa mit Berishas "Demokratischer Partei", die sogar Vollmitglied der "Europäischen Demokratischen Union" ist. Bei den europäischen Regierungen galt Berisha bis zum Ausbruch der Krawalle wenigstens als Garant für Stabilität. Diese Funktion konnte er Anfang März offensichtlich nicht mehr erfüllen; nach der gescheiterten Militäraktion gegen den Süden wandten sich auch die meisten politischen Freunde in Europa von Berisha ab. Vranitzky berichtet sogar, daß manche Regierungen die rasche Absetzung Berishas favorisierten und Impeachment-Verfahren verlangten. Vranitzky stellte sich solchen Zumutungen aber entgegen, weil gleichzeitige Versuche zur Absetzung Berishas seine Vermittlermission seiner Meinung nach unmöglich gemacht hätten.

Ab Mitte April wurde eine "Multinationale Schutztruppe" von 6.000 bis 7.000 Mann im Lande stationiert. Sie wurde nach einem Mandat des Welt-sicherheitsrats von einer "Koalition der Willigen" unter italienischer Koor-

dination beschickt. Das größte Kontingent, knapp die Hälfte, stellte Italien, ferner beteiligt waren Frankreich, Griechenland, die Türkei, Spanien, Rumänien, Österreich und Dänemark. Ihrem Mandat nach sollte die Truppe Hilfslieferungen beschützen, die sich aber, wie sich bald nach der Mandatserteilung herausstellte, weitgehend erübrigten. Auch die Konstruktion der Schutztruppe barg ein erhebliches Risiko, denn fünf der acht "willigen" Staaten hatten als Nachbarn oder aus historischen Gründen ein besonderes Interesse an Albanien. So waren insbesondere Griechen und Italiener ganz unmittelbar an der Vermeidung von Flüchtlingsströmen interessiert. Die Beteiligung an der Schutztruppe gab ihnen Gelegenheit, ihre eigenen Grenzen auf fremdem Territorium zu sichern. "Unterwanderung" durch den griechischen Geheimdienst schließlich spielte in der Propaganda der Berisha-Partei eine große und ständig zunehmende Rolle. In der Praxis kam es aber nicht zu Problemen. Vielmehr trug die Präsenz der Truppe zu einer gewissen Beruhigung der Situation bei. Eine wichtige Rolle spielte sie, als sie am Wahltag die internationalen Beobachter eskortierte. Indirekt wuchs ihr auch deshalb Bedeutung zu, weil es in allen beteiligten Ländern breite Diskussionen über sie gab. Schwierige Parlamentsdebatten machten indirekt eine geringe und unsichere Bereitschaft klar, unter den gegebenen Verhältnissen weiter Geld für Albanien auszugeben, für das Land also, das von allen Übergangsländern mit Abstand die höchsten Zuwendungen aus der EU erhielt und weltweit nach Namibia die höchste Pro-Kopf-Hilfe überhaupt. Erst nach diesen Debatten konnte Vranitzky in Tirana glaubwürdig mit der Einstellung internationaler Hilfe drohen.

Zu einer ersten erheblichen Krise der Vermittlungsmission kam es unmittelbar nach dem ersten größeren Erfolg: Am 9. Mai hatten die Regierungsparteien ein Sechs-Punkte-Rahmenabkommen über das Wahlgesetz abgeschlossen. Am Abend des 12. Mai aber, nachdem Vranitzky bereits wieder abgereist war, brachte die Mehrheit der "Demokraten" im Parlament einen Entwurf des Wahlgesetzes ein, der weder mit den anderen Parteien noch mit den internationalen Beratern abgesprochen war. Vranitzky reagierte öffentlich scharf, mahnte zum Konsens, ohne Zweifel daran aufkommen zu lassen, daß die Demokraten das Abkommen gebrochen hatten, und drohte mit der Einstellung internationaler Hilfe. Die anderen Parteien kündigten einen Wahlboykott an. Unter dem Eindruck von Vranitzkys Drohung lenkte Berisha teilweise ein; einige "Zusätze" zum bereits verabschiedeten Wahlgesetz änderten die Vorlage wieder im Sinne der Opposition. Die Hauptstreitpunkte dabei waren die Besetzung der Wahlkommissionen und die Relation zwischen Elementen des Mehrheits- und des Verhältniswahlrechts. Letztendlich wurde eine Lösung verabschiedet, nach der die entscheidenden Wahlprotokolle auf allen Ebenen von

Vertretern beider politischer Lager unterzeichnet werden mußten. Berisha hatte mit seinem einsamen Entwurf auf das Mehrheitswahlrecht gesetzt, das seiner Partei im Vorjahr 87 Prozent der Parlamentssitze beschert hatte. Die Opposition wollte einen höheren Anteil von Sitzen nach dem Verhältniswahlrecht. Mit der Erweiterung der Parlaments um 25 Sitze wurde schließlich ein Kompromiß gefunden, nach dem allerdings noch immer fast dreimal so viele Sitze nach dem Mehrheits- wie nach dem Verhältniswahlrecht vergeben wurden. Berisha zeigte sich schließlich doch kompromißbereit, weil klar war, daß Vranitzky eindeutig ihm das Scheitern der Wahl angelastet hätte und weder seine Macht im Inland noch sein Einfluß im Ausland ausreichten, mit einem solchen Verdikt fertigzuwerden. Sein Versuch, das Mehrheitswahlrecht durchzusetzen, macht außerdem klar, daß Berisha zu jenem Zeitpunkt seine Unterstützung durch die Bevölkerung nach wie vor grotesk überschätzte. Der "Winner-takes-all"-Effekt des Mehrheitswahlrechts richtete sich schließlich voll gegen seine eigene Partei. Nach dem Streit um das Wahlgesetz war der Rest von Vertrauen zwischen den Parteien gänzlich aufgebraucht, und hinter kleinen und kleinsten Verstößen und Schlampereien witterten manche Gegner Berishas den Versuch eines neuerlichen groß angelegten Wahlbetrugs. Zum Mißtrauen auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft trug die Enthüllung der Tatsache bei, daß der italienische Botschafter hinter dem Rücken Vranitzkys telefonische Absprachen mit dem Vorsitzenden der Demokratischen Partei, Tritan Shehu, über die Verhinderung einer Wahlrechtsänderung traf. Daß der Botschafter unmittelbar nach Bekanntwerden seiner Intrige abberufen wurde, konnte das Vertrauen kaum wiederherstellen. Der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei, Skender Gjinushi, etwa rechnete fest damit, daß Berisha bei absehbarer Niederlage am Wahltag selber durch Zwischenfälle das Scheitern der Wahl organisieren werde. Deshalb richteten die Parteien den dringenden Appell an die OSZE, entweder nach bosnischem Vorbild die Wahlen selber durchzuführen oder aber für jedes der 4.700 Wahllokale einen eigenen Beobachter abzustellen. Diesem Wunsch mußte die OSZE sich versagen. Weder war es möglich, innerhalb so kurzer Zeit und ohne die logistische Unterstützung einer starken internationalen Truppe im Land die Wahl zu administrieren, noch ließen sich 4.700 Beobachter mobilisieren, die jeder für sich eine mindestens zweiköpfige Eskorte benötigt hätten. Die Zahl der Beobachter, etwa 300, blieb schließlich weit hinter den Erwartungen der Opposition zurück. Nur mit Mühe gelang es Vranitzky, die Opposition davon zu überzeugen, daß ein Boykott ihr nicht nützen könne. So fand die Wahl unter dem erheblichen Risiko des Scheiterns und eines neuen Gewaltausbruchs statt.

Der mit Spannung erwartete Tag der ersten Wahlrunde, der 29. Juni 1997, blieb dann aber wunderbar ruhig. Ein Mitglied einer Wahlkommission, ein Demokrat, wurde erschossen; in den Wochen und Monaten zuvor allerdings waren täglich zwischen fünf und 20 Menschen umgekommen. Noch am Wahlabend verkündete der Vorsitzende der Sozialisten, Fatos Nano, den Wahlsieg seiner Partei, noch bevor ein einziges offizielles Ergebnis vorlag. Basis der Siegesmeldung war die Telefonkette der Partei. Nano nutzte die Dynamik der Situation; bei der Parlamentswahl 1996 hatte Berisha noch vor Schließung der Wahllokale die Demokraten zum Sieger erklärt. Politiker der Demokraten dagegen gestanden nunmehr noch am Wahlabend ihre Niederlage ein. Das dreiköpfige Steuerungskomitee für die Wahlbeobachtung, bestehend aus Vertretern von OSZE, EU und Europarat, unter Führung der früheren Generalsekretärin des Europarats, Cathérine Lalumière, qualifizierte die Wahl wegen der Behinderung des Wahlkampfes, vor allem im "rebellischen" Süden, aber auch in Teilen des Nordens, zwar nicht als frei und fair, aber als "angemessen und annehmbar". Berisha trat, obwohl noch Anfang März vom Parlament für weitere fünf Jahre gewählt, in der Folge zurück und machte so den Weg frei für die Wahl des Sozialisten Rexhep Mejdani. Die Vermittlungsmision der OSZE war erfolgreich verlaufen; die erste europäische Diktatur nach dem Ende der Blockkonfrontation verschwand ohne Krieg. Vranitzky kündigte an, seine Funktion bis zur in Rom stattfindenden internationalen Konferenz über Albanien Ende September fortführen zu wollen. Der Erfolg der Mission war sicher nicht ohne eine gehörige Portion Glück möglich. Nicht übersehen werden sollte allerdings, daß die glücklichen Umstände sich nur deshalb entfalten konnten, weil die OSZE zu Beginn eine wichtige strategische Entscheidung traf, weil sie von allen Mitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen unterstützt wurde, weil der Beauftragte Vranitzky in kritischen Momenten eine beträchtliche Nervenstärke bewies und weil die Beratungs- und Beobachtungsmission - nach chaotischem Beginn - den erheblichen organisatorischen Anforderungen, die sich aus der unklaren Rechtssituation und der sich ständig verändernden Verhandlungslage ergaben, gewachsen war.

Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Beitrages ist die Anarchie im Lande noch nicht überwunden; der Prozeß der Aufrichtung einer legitimen und anerkannten staatlichen Autorität steht noch am Anfang. Andererseits wird die Legitimität der Wahl mit zunehmendem zeitlichen Abstand von seiten der Demokratischen Partei unter ihrem Generalsekretär Genc Pollo immer stärker in Zweifel gezogen. Neutrale Instanzen haben es noch immer schwer. Das Grundmuster, das diesen wie frühere Konflikte hervorgebracht hat, ist durch die erfolgreiche Vermittlung der OSZE nicht angestastet worden. Es wurde lediglich verhindert, daß Albanien durch die aktuelle

Krise in den Zustand dauernder Unregierbarkeit geriet. Die jetzige Situation ist nur eine Chance. Ergreifen läßt sie sich mit entschlossenen Schritten zum Aufbau einer Zivilgesellschaft mit demokratischen Institutionen, der Entwicklung und Unterstützung von unabhängigen Medien, freien Initiativen und Nichtregierungsorganisationen.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE?

In Westeuropa gibt es eine ganze Reihe explosiver Minderheitenkonflikte. Dennoch erscheinen sie - anders als die in den ehemals sozialistischen Staaten - in der Regel nicht auf der Tagesordnung der OSZE. Auch den Zeitungen sind sie zumeist keine Titelstory wert. Symptomatisch für den Umgang mit diesen Problemen in der letzten Zeit ist, daß es erst solcher Maßnahmen wie der spektakulären Verschiebung des Pferderennens von Aintree bedurfte, um den Nordirland-Konflikt, der Tausende von Opfern gekostet hat, wieder zum Aufmacher einer großen deutschen Tageszeitung werden zu lassen.¹ Gerade der Nordirland-Konflikt zeigt aber, daß Minderheitenkonflikte auch in Westeuropa sehr wohl die Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent bedrohen können. Die im Titel des Beitrages gestellte Frage müßte daher dahingehend beantwortet werden, daß diese Konflikte sehr wohl ein Thema für die OSZE sein müßten.

Zu untersuchen ist folglich, wie die OSZE - die die Sicherheit in Europa und darüber hinaus fördern will - mit westeuropäischen Minderheitenproblemen umgeht und warum bislang (wenn man einmal von der Querschnittsfrage der Roma absieht) ausschließlich Minderheitenprobleme in den früheren sozialistischen Staaten von der KSZE/OSZE beraten wurden. Dies muß um so mehr überraschen, als einige Voraussetzungen für eine Befassung mit westeuropäischen Fragen seitens der KSZE in geradezu exemplarischer Weise gegeben gewesen wären. Zu diesem Schluß muß man deswegen kommen, weil diese Institution die enge Verbindung von internationaler Sicherheit und Minderheitenschutz schon immer besonders deutlich hervorhob und weil ihre Dokumente, anders als die der etablierten internationalen Organisationen, über einen speziellen politischen Charakter verfügten. Da die hergebrachten Wege zur Bearbeitung solcher Fragen in den VN und im Europarat wegen ihrer starren Verfahren nicht beschritten werden konnten, hätte sich die damals noch junge KSZE geradezu dafür angeboten. Die Gründe dafür, daß sich weder die KSZE noch die OSZE mit Minderheiten in Westeuropa befaßten, liegen vorrangig darin, daß der neuartige Mechanismus der Organisation der Konfliktverhütung dienen soll. Der Zeitpunkt der Frühwarnung vor anstehenden Konflikten ist in Westeuropa jedoch bereits überschritten. Des weiteren ist es dem wohl in erster Linie zuständigen Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten untersagt, sich

¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7. April 1997.

mit individuellen Rechtsverletzungen sowie mit Konflikten zu beschäftigen, die terroristische Aktivitäten einschließen. Schließlich ist grundsätzlich davon auszugehen, daß in Staaten mit demokratischen Ordnungen hinreichende Instrumentarien vorhanden sind, um Minderheitenrechte wirksam zu schützen. Zu den einzelnen Punkten soll nun detailliert Stellung genommen werden.

Verbindung von Sicherheit und Minderheitenschutz

Daß eine Verbindung zwischen der Lösung von Minderheitenkonflikten und Frieden in Europa besteht, ist keine neue Erkenntnis. Vielmehr lag sie bereits den einschlägigen Initiativen des Völkerbunds zugrunde.² Gleichwohl hatten das Scheitern dieser Organisation und der politische Mißbrauch, der vor dem Zweiten Weltkrieg mit den Minderheiten getrieben wurde, die fatale Folge, daß sich die UNO und andere zuständige Organisationen anfänglich überhaupt nicht mit dem Thema befaßten. Selbst eine so wertorientierte (und der Minderheitenschutz gehört ganz sicher zu den Werten einer demokratischen Gesellschaft) Organisation wie der Europarat konnte sich bislang noch nicht zu wirksamen Schritten in diesem Bereich entschließen. Viele begrüßenswerte Initiativen blieben folglich spätestens auf der Stufe der Parlamentarischen Versammlung stehen.³ Es ist daher zweifellos ein großes Verdienst der KSZE/OSZE, daß sie dem offenkundigen Zusammenhang von Minderheitenproblemen und europäischer Sicherheit Rechnung getragen hat und damit den Minderheitenschutz in den Mittelpunkt ihrer menschenrechtlichen Arbeit stellte. Insofern hat sich das "umfassende Sicherheitskonzept" der KSZE, das Frieden, Sicherheit und Wohlstand unmittelbar mit Menschenrechten, demokratischen Freiheiten und Marktwirtschaft verknüpft, durchgesetzt. Das wird besonders an den Dokumenten offenbar, die in den frühen neunziger Jahren angenommen wurden, wobei das Kopenhagener Dokument 1990 eindeutig den Durchbruch erbrachte.⁴

Daß die seinerzeitige KSZE dazu in der Lage war, derart prononciert auf Minderheitenfragen einzugehen, ist sicher in erster Linie auf die spezielle politische Situation seit Ende der achtziger Jahre zurückzuführen. Durch die

² Zutreffend arbeitet Bartsch die Internationalisierung des Minderheitenschutzes als Problem zwischenstaatlicher Kooperation auf und weist nach, wie sich der Völkerbund und die KSZE/OSZE in ähnlicher Weise dieser Aufgabe stellten. Vgl. Sebastian Bartsch, Minderheitenschutz in der internationalen Politik, Opladen 1995, S. 35ff.

³ Vgl. Heinrich Klebes, Der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1993, S. 148ff.

⁴ Vgl. Alexis Heraclides, The Human Dimension's Swansong in Helsinki-II: The Normative Aspect with Emphasis on National Minorities, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges of Change, Dordrecht 1994, S. 285.

Perestroika waren die östlichen Gesellschaften in einen Reformeifer geraten, der auch vor diesem - bis dahin fast als Tabu behandelten Thema - nicht halt machte. Zutreffend war erkannt worden, daß die Unterdrückung von Minderheiten zu solchen Spannungen innerhalb von Staaten führt, die die Schaffung einer Zivilgesellschaft unmöglich machen. Der Westen wiederum sah sich nicht in der Lage, eine einheitliche Position zu erreichen. Während die Bundesrepublik Deutschland die Festschreibung von Minderheitenrechten grundsätzlich begrüßte, da sie seit ihrer Gründung zugunsten der deutschen Minderheiten weltweit aktiv war, verhielten sich Staaten mit verleugneten Minderheitenproblemen wie Frankreich und die Türkei offen ablehnend. Obwohl die Zahl dieser zu diesem Thema eher zurückhaltenden Staaten größer ist als die der Aktivisten, kamen die Vereinbarungen dennoch zustande. Die Ursache dafür muß im speziellen politischen Charakter der KSZE/OSZE liegen, der die Erarbeitung einer eigenen Art von Instrumenten gestattet.

Spezieller Charakter der KSZE-/OSZE-Instrumente

Die KSZE war von Anbeginn als politischer Prozeß angelegt worden. Das ermöglichte eine große Flexibilität, insbesondere hinsichtlich der Ausarbeitung ihrer Dokumente, die zunehmend mit der Formel der "politischen Verbindlichkeit" qualifiziert wurden. Eine rechtliche Verbindlichkeit wurde damit ausgeschlossen, obwohl den Beschlüssen verschiedentlich gerade im Bereich des Minderheitenschutzes auch die Qualität von "soft law" zugesprochen wurde.⁵ Zudem steht es den Staaten natürlich frei, auch eine völkerrechtliche Bindung dieser Bestimmungen zu vereinbaren, wie dies insbesondere in den Verträgen über gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den ehemaligen sozialistischen Staaten erfolgte.⁶

Gleichwohl wurde diese "Verrechtlichung" durch die KSZE/OSZE nicht angestrebt. Vielmehr erlaubte das "politische" Verfahren einerseits einen relativ schnellen Abschluß der Arbeiten an den Dokumenten und andererseits die Zurückstellung von staatlichen Einwänden an einzelnen Passagen, weil die Instrumente zumeist als Paket verabschiedet wurden und ausgeklügelte politische Interessenausgleiche enthielten. Demgegenüber ist der Weg der Kodifikation eines völkerrechtlichen Instruments ein wesentlich

⁵ So Ulrich Fastenrath, *Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden 1996, S. 447-464, hier S. 456.

⁶ Vgl. Hans-Joachim Heintze, *Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht*, Herausforderungen an den globalen und regionalen Menschenrechtsschutz, Baden-Baden 1994, S. 174f.

langwierigerer. Hinzu kommt bei der OSZE, daß ihre Dokumente keine förmlichen Durchsetzungsverfahren enthalten, so daß bei den Staaten nicht die Befürchtung aufkommt, daß die Bestimmungen ihrer Dokumente durch die Bürger eingeklagt werden.

Wie verlockend die Schaffung juristisch weitgehend unverbindlicher Dokumente ist, beweist auch der Europarat. Hier scheiterte der Versuch, ein Zusatzprotokoll zur EMRK über den Minderheitenschutz zu verabschieden. Der weitreichende, auf gerichtliche Durchsetzbarkeit abzielende Vertragsentwurf passierte zwar die Parlamentarische Versammlung, nicht aber das Ministerkomitee. Die Mitgliedstaaten des Europarates beschlossen statt dessen auf ihrem Wiener Gipfel 1993 die Ausarbeitung einer Rahmenkonvention zum gleichen Thema. Damit näherte man sich der Art von Dokumenten an, die auch die OSZE verabschiedet. Diese Rahmenkonvention ist zwar ein völkerrechtlicher Vertrag, gibt aber eben nur einen "Rahmen" für die staatliche Gesetzgebung vor; folglich sind die Bestimmungen der Rahmenkonvention nicht auf internationalem Wege einklagbar.⁷ Durch diese juristisch schwächere Absicherung unterscheidet sich der Minderheitenschutz im Europarat grundsätzlich von allen anderen menschenrechtlichen Bestimmungen. Gleichwohl ähnelt die Konstruktion der juristischen Rahmenkonvention der der politischen OSZE-Dokumente.

Dennoch darf vom politischen oder völkerrechtlichen Charakter eines Dokuments nicht automatisch auf seine Wirksam- bzw. Unwirksamkeit geschlossen werden. Dies hängt vielmehr vom Willen der an der Implementierung beteiligten Parteien und dem Druck der öffentlichen Meinung ab. Zweifellos war gerade Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit sehr stark auf die KSZE gerichtet, so daß deren Dokumente über weite Strecken beachtet wurden. Neben diesen pragmatischen Erwägungen sprechen aber auch völkerrechtliche Überlegungen für die Schaffung von politischen Instrumenten zugunsten des Minderheitenschutzes. Sie resultieren daraus, daß das universelle Völkerrecht mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nur über einen allgemeinen Standard hinsichtlich der Behandlung der einzelnen Angehörigen von ethnischen, sprachlichen und kulturellen Minderheiten verfügt. Diese vielfach bereits als Völkergewohnheitsrecht angesehene Bestimmung sagt aber nichts über den Weg aus, wie sie umzusetzen ist. So ist es nicht zwingend erforderlich, nationale Minderheitengesetze zu erlassen. Deutschland erfüllt

⁷ Vgl. Heinrich Klebes, The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities, in: Stefan Melnik, Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Human Rights, Conflict Prevention and Conflict Resolution, S. 119ff.

beispielsweise seine Verpflichtungen aus diesem Artikel, ohne daß das Grundgesetz eine gesonderte Bestimmung zu den Minderheiten enthält. Welche Konsequenzen (minderheitenfeindliche) Staaten aus dieser Ungenauigkeit des Art. 27 ziehen können, zeigt die Position Frankreichs. Es gab anlässlich seines Beitritts zum Pakt den Vorbehalt ab, daß im Lichte von Art. 2 der Verfassung der Französischen Republik, der von einem unteilbaren französischen Staatsvolk ausgeht, Art. 27 des Paktes nicht anwendbar sei. Von der Staatengemeinschaft wurde dieser Vorbehalt unwidersprochen hingenommen. Nur Deutschland erklärte dazu, daß es Art. 27 und die darin verankerten Rechte für ausgesprochen wichtig halte und folgerte: "It interprets the French declaration as meaning that the Constitution of the French Republic already fully guarantees the individual rights protected by article 27."⁸ Der Einwand Deutschlands ist völlig berechtigt, wenngleich seine diplomatische Formulierung nicht gleich das dahinterstehende Problem erkennen läßt. Es besteht darin, daß für den Minderheitenschutz die bloße Gleichberechtigung oftmals nicht ausreicht. Statt dessen sind Fördermaßnahmen (affirmative actions) notwendig, um nicht nur eine formale Gleichheit, sondern eine tatsächliche Chancengleichheit und den Erhalt der Eigenheit der Minderheit zu erreichen.⁹ Folglich kann das Ziel des Minderheitenschutzes nicht ausschließlich über die Zusicherung der Nichtdiskriminierung des einzelnen Angehörigen von Minderheiten erreicht werden, sondern nur über die Einräumung von Kollektivrechten an die Minderheit als Gruppe. Dazu war die Staatengemeinschaft bislang freilich noch nicht bereit. Auch die KSZE/OSZE ging bisher trotz ihres einfacheren Verfahrens der Schaffung von Dokumenten nicht über den im allgemeinen Völkerrecht üblichen (unzureichenden) Ansatz des Individualschutzes für die einzelnen Minderheitenangehörigen hinaus. Hierin mag auch ein Grund dafür liegen, daß sich die KSZE/OSZE nicht mit westeuropäischen Minderheitenproblemen befaßte. Hier ist in der Regel von einer ausreichenden Absicherung und Durchsetzbarkeit der individuellen Rechte durch Rechtsmittel auszugehen. Hätte sich die OSZE zu einer Betrachtung der Minderheitenrechte als Kollektivrechte entschlossen, so wäre sicher auch die Lage in Westeuropa zu einem wichtigen Thema bereits während der Ausarbeitung der einschlägigen Standards geworden. Mit der zunehmenden Institutionalisierung und der Schaffung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) nach dem Folgetreffen in Helsinki 1992 sah die OSZE das Minderheitenproblem zunehmend nicht als Fragestellung des Individualschutzes an, sondern arbeitete verstärkt die

⁸ In: Manfred Nowak, CCPR Kommentar, Kehl 1989, S. 802.

⁹ So zutreffend Gudmundur Alfredsson, *Autonomy and Human Rights*, in: Lise Lyck (Hrsg.), *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Stockholm 1997, S. 35.

kollektive Dimension heraus, indem sie sich der Frühwarnung und Konfliktprävention zuwandte. Damit hätten an sich die westeuropäischen Minderheiten eine größere Rolle spielen müssen. Gleichwohl kam es nicht dazu, da in das Mandat des HKNM eine Reihe von Schranken eingebaut wurden.¹⁰

Schranken für das Tätigwerden des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten

Die vorrangige Aufgabe des HKNM ist die Frühwarnung und Konfliktverhütung. Deshalb soll er den Hohen Rat über Spannungen bezüglich nationaler Minderheiten mit potentiell zwischenstaatlichen Auswirkungen informieren und durch direkte Konsultationen mit den betroffenen Parteien den Dialog, das Vertrauen und die Zusammenarbeit unter ihnen fördern. Das Mandat ist damit auf eine *zwischenstaatliche* Dimension der Minderheitenprobleme begrenzt, und Minoritäten, die nur innerhalb eines Staates leben, unterfallen nicht dem Schutz des Frühwarn-Mechanismus. Zweifellos ist dies eine von den Staaten politisch gewollte Einengung der Kompetenzen des HKNM, die zwangsläufig die Wirksamkeit des Frühwarn-Mechanismus einschränken muß. Sie ist insofern kritisch zu beurteilen, als die allgemeine Entwicklung des Völkerrechts und der Praxis des VN-Sicherheitsrats dahingeht, auch Minderheitenprobleme *innerhalb* eines Staates als Friedensbedrohung anzusehen, die ein internationales Einschreiten ermöglicht.¹¹

Negativ zu beurteilen ist auch die Festlegung, daß der HKNM nur tätig werden kann, wenn ein Ersuchen und ein spezifisches Mandat des Hohen Rates der OSZE vorliegen. Folglich kann ein OSZE-Teilnehmerstaat Aktivitäten des HKNM blockieren, indem die Zustimmung dazu verweigert wird. In einem solchen Fall kann auch nicht auf das "Konsens-minus-eins"-Verfahren zurückgegriffen werden, weil dieses auch das Tätigwerden der OSZE auf dem Territorium des betroffenen Staates erforderlich machen würde.

¹⁰ Dessen Mandat wurde im OSZE-Jahrbuch bereits detailliert beschrieben. Vgl. Rob Zaagmann/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für Nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240.

¹¹ Vgl. Marcus Wenig, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE - dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996, S. 123.

Minderheitenprobleme, Frühwarnung und Konfliktverhütung

Durch die Aufgabenstellung der OSZE im Minderheitenbereich sind zwei Schranken aufgestellt, die eine Befassung mit westeuropäischen Minoritäten zumindest erschweren: Zum einen muß ein grenzüberschreitendes Problem bestehen, und zum anderen muß die Frühwarnung möglich sein. Diese Eingrenzungen implizieren eine gewisse Ausrichtung nach Osteuropa, die aus politischer Sicht verständlich ist. Schließlich war der Hintergrund für die Schaffung des HKNM die Erkenntnis, "daß in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion teilweise historisch bedingte Minderheitenprobleme wieder in das allgemeine Bewußtsein getreten sind".¹² Offensichtlich stand auch die Erkenntnis Pate, daß gerade bei Minderheitenkonflikten eine Lösung kaum möglich ist, wenn es erst einmal zu Gewalttätigkeiten in großer Dimension gekommen ist. Die Beispiele des ehemaligen Jugoslawien und des Kaukasus haben gezeigt, daß Konflikteindämmung und -lösung mit friedlichen Mitteln nur im Vorfeld kriegerischer Auseinandersetzungen mit Aussicht auf Erfolg angewandt werden können. Es dürfte kein Zweifel darüber bestehen, daß die Gefahr einer friedensgefährdenden Eskalation von ethnischen Konflikten in der Tat in Osteuropa gegeben ist. Deshalb lohnen sich dort die Anstrengungen der präventiven Diplomatie, wie sie für die OSZE typisch sind. Die Praxis hat gezeigt, daß die OSZE beispielsweise im Jugoslawienkonflikt wenig ausrichten konnte, weil die Probleme so eskaliert waren, daß die OSZE-Mechanismen nicht mehr ausreichten. Dasselbe dürfte auf ähnliche Konflikte im Westen zutreffen. So kann die OSZE in den bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der Türkei und den Kurden sicher kaum etwas ausrichten, da es auch hier nicht mehr um präventive Diplomatie geht.

Terrorismusklausel

Entsprechend seinem Mandat darf der HKNM mit keiner Person oder Organisation in Verbindung treten, die Terror oder Gewalt ausübt oder öffentlich billigt. Diese Bestimmung wurde von Großbritannien und der Türkei in das Dokument eingebracht. Ihr Interesse ist es, damit die Behandlung des Nordirland- bzw. Kurdenkonflikts durch den HKNM zu verhindern.¹³ Damit wurde eine sehr hohe Barriere errichtet, die es in der Tat dem HKNM unmöglich macht, sich mit gewaltsam ausgetragenen Minderheitenproblemen

¹² Jakob Haselhuber, Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 109.

¹³ Vgl. Paul Widmer, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa-Archiv 9/1993, S. 271.

zu befassen. Da aber bei vielen dieser ethnischen Konflikte auch Gewalt zur Anwendung kommt, wird die Frage nach der Legitimität der angewandten Mittel aufgeworfen. Hier besteht seit langem eine rechtliche Grauzone, die insbesondere während des Entkolonisierungsprozesses eine große Rolle spielte. Wie unterschiedlich die Positionen bereits damals waren, wird daran deutlich, daß die Vereinten Nationen den bewaffneten Befreiungskampf als legitim ansahen, während die westlichen Staaten lediglich friedliche Mittel für angemessen hielten. Seither ist die Beurteilung nicht einfacher geworden, weil letztlich die Staaten selbst über die Berechtigung der Ansprüche von Minderheiten entscheiden. Widerstand gegen die Unterdrückung von Minderheiten wird dann kurzerhand als Terrorismus bezeichnet, was um so schwerer zu widerlegen ist, als bislang keine verbindliche Definition des Terrorismus vereinbart wurde.¹⁴

Mit dieser Beschränkung des Mandats des HKNM sind die Möglichkeiten der OSZE, in Minderheitenkonflikte einzugreifen, erheblich eingeschränkt, weil die Kontaktaufnahme zu den Führern von militanten Minderheitenbewegungen untersagt ist. Das Problem wird dadurch noch komplizierter, daß in der Literatur mittlerweile weithin unbestritten ist, daß die Respektierung der Menschenrechte grundsätzlich nicht mehr eine ausschließlich innere Angelegenheit der Staaten ist. Diese Einschätzung wird durch die Praxis der OSZE-Staaten gestützt, die bei Verletzungen von Verpflichtungen eines Teilnehmerstaates auch ein Einschreiten der Organisation ausdrücklich zulassen. Demnach können Menschenrechtsverletzungen in OSZE-Staaten nicht als innere Angelegenheiten bezeichnet werden, und den Opfern solcher Verstöße steht auch ein international abgesichertes Widerstandsrecht zu. Diese Rechtslage wird durch das allgemeine Völkerrecht unterstrichen, das bei massiven Verletzungen von Minderheitenrechten, die beispielsweise mit schweren Diskriminierungen gegeben sein dürften, ebenfalls ein Widerstandsrecht der Unterdrückten kennt. Einige Autoren meinen sogar, "daß aus der Verletzung von Minderheitenrechten eine Situation entstehen kann, die die betroffene nationale Minderheit zur Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts berechtigt".¹⁵ Dies wäre zweifellos eine sehr weitgehende Konsequenz, die die Frage aufwirft, wie schwer die Rechtsverletzung sein muß, um einen Sezessionsanspruch als verhältnismäßig zu begründen. Sie ist noch unbeantwortet. Zweifelsfrei kann es sich nur um ein Mittel der "defense of last resort" handeln, das die

¹⁴ Vgl. Stefan Sohm, Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 4/1994, S. 165f.

¹⁵ So Eckart Klein, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Berlin 1990, S. 62.

Minderheit von der sonst anzunehmenden Pflicht zur Loyalität entbindet.¹⁶ Die dahinterstehende Frage der Verhältnismäßigkeit macht deutlich, wie schwer die Abgrenzung von legitimem Widerstandsrecht und Terrorismus ist. Es erscheint daher verständlich, daß dem HKNM die Entscheidung des im Einzelfall komplizierten Problems nicht übertragen wurde. In der Tat erscheinen Frühwarnung und Konfliktlösung in solchen Fällen auch kaum möglich. Gleichwohl kann diese Einschränkung des Mandats auch mißbraucht werden, was als kritischer Punkt in der juristischen Konstruktion des HKNM anzusehen ist.

Keine Entgegennahme von Individualbeschwerden

Es ergibt sich aus der gesamten "Frühwarnungs"-Konstruktion des HKNM, daß er keine Beschwerdeinstanz ist. Angehörige nationaler Minderheiten können sich folglich wegen einer tatsächlichen oder angenommenen Verletzung ihrer Rechte nicht an ihn wenden. Dieser Umstand mag ein weiterer Grund dafür sein, daß sich die OSZE bislang nicht mit Minderheitenproblemen in Westeuropa befaßte. Allerdings ist es fraglich, ob dies ein Nachteil ist. Schließlich ist davon auszugehen, daß es bereits hinreichende internationale Beschwerdemöglichkeiten für Opfer von Menschenrechtsverletzungen gibt. Sie sind durchaus auch für Angehörige nationaler Minderheiten nutzbar. Das betrifft einerseits diejenigen OSZE-Staaten, die Mitglied im VN-Menschenrechtspakt sind, keinen Vorbehalt zu Art. 27 eingelegt haben und auch das Fakultativprotokoll zum Pakt ratifiziert haben. Die Menschen in ihrem Hoheitsbereich können sich bei der tatsächlichen oder angenommenen Verletzung ihrer Rechte als Angehörige einer Minderheit nach der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs beim Menschenrechtsausschuß beschweren. Er prüft, ob ein Verstoß gegen den Pakt vorliegt, und fordert bei einer positiven Beantwortung dieser Frage den Mitgliedstaat auf, die Rechtsverletzung einzustellen und den Schaden wiedergutzumachen. Obwohl es sich nicht um ein Gerichtsverfahren handelt, sind die Staaten in der Regel wegen ihrer internationalen Reputation bemüht, den Empfehlungen des Menschenrechtsausschusses zu folgen. Das zeigte sich beispielhaft im Lovelace-Fall, in dem es um die Beschwerde einer Indianerin aus Kanada ging. Der Ausschuß entschied, daß sie in ihren Rechten als Angehörige einer Minderheit verletzt worden sei, und Kanada änderte daraufhin die einschlägigen Rechtsnormen.¹⁷

¹⁶ Vgl. Christian Tomuschat, The protection of minorities under Art. 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Rudolf Bernhard et al. (Hrsg.), Festschrift Mosler, Berlin 1986, S. 975.

¹⁷ In: Manfred Nowak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte - CCPR Kommentar, Kehl 1989, S. 527f., Rz. 29.

Eine wahrscheinlich noch bedeutendere Möglichkeit, Minderheitenrechte einzuklagen, ist durch die Europäische Menschenrechtskonvention gegeben, der nahezu alle europäischen Teilnehmerstaaten der OSZE angehören. Dieser Weg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte kann nach der Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs dann beschritten werden, wenn ein Verstoß gegen das in der Konvention stark ausgeformte Diskriminierungsverbot vorliegt. Insofern bezieht sich der Schutz der EMRK nicht direkt auf nationale Minderheiten, sondern nur indirekt auf Angehörige von Minderheiten, und zwar nur dann, wenn sie diskriminiert wurden. Dieser Weg kann für Minderheiten durchaus nützlich sein, wie der Fall İlhan gegen Türkei zeigte. Hier beschwerte sich ein kurdischer Bauer türkischer Staatsangehörigkeit u.a. wegen inhumaner Akte und massiver Diskriminierung aufgrund seiner ethnischen Zugehörigkeit, und die Kommission ließ diese Klage zu.¹⁸ Das Beispiel zeigt, daß die EMRK auch zur gerichtsförmigen Durchsetzung von Minderheitenrechten dienen kann. Angesichts dieser Rechtslage erscheint es durchaus sinnvoll, daß das Mandat des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten nicht auch noch mit der Pflicht zur Entgegennahme von Individualbeschwerden überfrachtet wurde. Vielmehr ist es vernünftig, die Aufgabe der Frühwarnung und Konfliktverhütung bei ihm zu konzentrieren. Gleichwohl hat dies zur Konsequenz, daß die Minderheitenprobleme in Westeuropa bislang von ihm noch nicht behandelt wurden. Hätte man jedoch auch die Individualbeschwerden bei ihm angesiedelt, so sähe das Bild zweifelsohne anders aus, da die rechtsmittel- und beschwerdegewohnten Westeuropäer sonst sicher häufig von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten. Damit verbunden ist die Frage nach dem Rechtsstaat und nach den demokratischen Strukturen in den OSZE-Staaten.

Demokratische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit

Bereits im Kopenhagener Dokument verpflichteten sich die KSZE-Staaten zur Errichtung demokratischer Strukturen und zur Rechtsstaatlichkeit. Dies hat erhebliche Konsequenzen auch für den Minderheitenschutz. Völlig zutreffend wurde der Menschenrechts- und Minderheitenschutz in Verbindung mit der Artikulation des freien Volkswillens in Form freier Wahlen gebracht, womit die Richtschnur für die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker in den Teilnehmerstaaten der KSZE vorgegeben wurde. Von vielen Experten wurde die KSZE als Wegbereiter für die

¹⁸ In: Human Rights Law Journal 16/1995, S. 129. Der Fall ist bislang noch nicht durch den Gerichtshof entschieden.

Durchsetzung des Demokratieprinzips im Völkerrecht angesehen.¹⁹ Zweifellos ist ihr Beitrag zur Betrachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Legitimationsgrundlage der Völkerrechtsordnung nicht zu übersehen. Um so mehr ist die OSZE nunmehr zur Beachtung der von ihr mitgestalteten Standards verpflichtet. Dies heißt in erster Linie, daß sie ihre Teilnehmerstaaten zur Beachtung der Rechtsstaatlichkeit und der Spielregeln der Demokratie auch im Hinblick auf Minderheiten anhält. Das bedeutet im konkreten Fall vor allem die Hinwendung zu den Gesellschaften, die sich gerade im Prozeß des Aufbaus demokratischer Gesellschaften befinden.²⁰

Zweifellos hat der KSZE-Prozeß Wesentliches zum friedlichen Umbau der Gesellschaften in Osteuropa beigetragen. Diese Erkenntnis lag auch der Institutionalisierung der KSZE und der Schaffung von Organen zugrunde. Es ist auffallend, daß gerade die Bereiche "Demokratische Institutionen" und "Minderheiten" eigene Organe bekamen. Damit wurde es möglich, die anstehenden Aufgaben gezielter anzugehen. Freilich hat dies auch zu einer Aufspaltung der OSZE-Aktivitäten geführt. Der Minderheitenschutz wird nunmehr verschiedentlich isoliert betrachtet. Dies kann aber insofern nicht überraschen, als die praktischen Probleme drückender geworden sind. Durch den Wegfall der autoritären Staatsmacht in den früheren sozialistischen Staaten sind Konflikte offen ausgebrochen, die über Jahrzehnte hinweg nur im Verborgenen schwelten. Dieses "Unter-den-Teppich-Kehren" verhinderte eine Lösung, so daß sie sich nach dem Ende der Unterdrückung geradezu explosionsartig entluden. Das führte zu einer instabilen Lage in einigen osteuropäischen Staaten, die sich "in einer Übergangsphase der stark geschwächten Staatlichkeit und der noch nicht voll entwickelten Demokratie"²¹ befinden. In solchen Gesellschaften ist die Gefahr gegeben, daß die Schwächsten die größten Lasten zu tragen haben. Zu diesen verwundbarsten Gliedern der Gesellschaft gehören zweifellos die Angehörigen von Minderheiten, weil es ja gerade ein Kennzeichen dieser Minderheiten aus völkerrechtlicher Sicht ist, daß Minderheitengruppen nicht an der Macht sind.

Weitere Problemstellungen, die für das Tätigwerden des HKNM bislang entscheidend waren, sind die Überwindung des Mißtrauens, das auf Grund historischer Erfahrungen zwischen ethnischen Gruppen besteht und das sehr stark von Emotionen geprägt ist. Es wurde überdies häufig durch

¹⁹ So zuerst Thomas M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 1992, S. 46.

²⁰ Wie kompliziert diese Aufgabe ist, belegt der Artikel von Hans-Joachim Gießmann, *Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?*, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, a.a.O. (Anm. 5), S. 191-204.

²¹ Freimut Duve, *Demokratiefrage muß im Zentrum bleiben*, in: *Europäische Sicherheit* 4/1997, S. 7.

Grenzziehungen gefördert, die in der Folge von Kriegen zustande kamen und nicht von allen Seiten als gerechtfertigt angesehen wurden. Hinzu kommen oftmals Einmischungen von außen in Minderheitenprobleme, und zwar seitens der Titularnationen, die sich in die Rolle eines exterritorialen Fürsprechers begeben könnten. In solchen Fällen werden die von Minderheiten verschiedentlich erhobenen Forderungen nach territorialer Autonomie dann schnell zu einem explosiven Zankapfel. Zweifellos erklären die Probleme beim Aufbau demokratischer Strukturen und der Überwindung der Folgen der kommunistischen Herrschaft in den osteuropäischen Staaten die vorrangige Befassung des HKNM mit dieser Region. Hier scheinen in der Tat noch Frühwarnung und Konfliktlösung möglich. In vollausgeprägten Demokratien hingegen müssen an sich Instrumente für den Minderheitenschutz vorhanden sein, die das Einschreiten des HKNM überflüssig machen.

Schlußfolgerungen

Zweifellos unterliegen die Minderheitenkonflikte in Westeuropa den gleichen Regelungen wie diejenigen in Osteuropa. Allen diesen Konflikten ist eigen, daß sie in unterschiedlicher Intensität das friedliche Zusammenleben innerhalb von Staaten und zwischen Staaten stören. Da schwere Minderheitenkonflikte sogar die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Geltungsbereich gefährden können, muß sich die Organisation aus dieser Sicht mit ihnen befassen.

Augenblicklich herrscht jedoch die Tendenz vor, solche Konflikte ausschließlich als Angelegenheit des HKNM zu betrachten. Damit wird die OSZE allerdings den Minderheitenproblemen in ihrer Gesamtheit nicht gerecht, da sie sich lediglich dem Aspekt der Frühwarnung sowie Konfliktverhütung und -lösung zuwendet. Hinzu kommt, daß in das Mandat des HKNM weitgefaßte Schranken eingebaut sind, da er sich weder mit Konflikten innerhalb von Teilnehmerstaaten noch mit solchen befassen darf, in denen Terror, Gewalt oder öffentliche Billigung von Gewalt eine Rolle spielen. Damit sind die schwerwiegenden Probleme westlicher Staaten, wie die der Türkei mit den Kurden oder Großbritanniens mit Nordirland vom Geltungsbereich ausgenommen. Insofern kann die in der Überschrift dieses Artikels gestellte Frage dahingehend beantwortet werden, daß Minderheitenprobleme im Westen tatsächlich (noch) kein Thema für die OSZE sind. In der Perspektive dürften sie es aber werden, wenn sich die bestehenden Mechanismen weiter verfestigen und bislang errichtete Schranken zurückgenommen werden. Gleichwohl muß der OSZE zugestanden werden, daß die Minderheitenprobleme im Osten natürlich von ihrer Dimension und

ihrem Gefahrenpotential her weitaus größer sind.²² Insofern handelt die OSZE auch nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn sie sich zuerst den schwersten Konflikten zuwendet, die zugleich auch mit den Mitteln der Frühwarnung und Konfliktverhütung erreicht werden können.

Dennoch zeigt sich bereits jetzt, daß Minderheitenprobleme im Westen nicht auf Dauer von der OSZE-Tätigkeit ausgenommen bleiben. Die Behandlung der Sinti und Roma ist nicht nur in östlichen Staaten zu kritisieren und widerspricht in verschiedenen Aspekten den OSZE-Standards. Demzufolge ist zu begrüßen, daß sich der HKNM dieser Querschnittsfrage zuwandte. Zugleich zeigt sich, daß nicht allein der HKNM für Minderheiten zuständig ist. Vielmehr werden sie immer dann zu einer übergreifenden Aufgabe der OSZE, wenn Frühwarnung und Konfliktverhütung nicht mehr möglich sind. Dies ist beispielsweise bei den Kurden in der Türkei der Fall. Daher erscheint es nur folgerichtig, daß sich die Parlamentarische Versammlung der OSZE auch mit Verletzungen der Minderheitenrechte befaßt.²³ Als herausragendes Beispiel in dieser Hinsicht ist die Entsendung von Delegationen in Spannungs- und Krisengebiete zur Förderung eines informellen Dialogs anzusehen. Diese Delegationen erstellen Berichte, die dann auf den Jahrestagungen diskutiert werden. Die Mission in die Türkei vom Mai 1995 unter der Leitung von Willy Wimmer, des deutschen Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, zeigt, daß auch die OSZE auf die Dauer nicht umhin kommt, sich mit den Problemen des Minderheitenschutzes in westlichen Staaten zu befassen. Sie sind ein Thema für die OSZE.

²² So setzen sich die über 280 Millionen früheren Sowjetbürger aus weit über 100 Nationalitäten zusammen. 64 Millionen Menschen haben einen Minderheitenstatus und allein rund 25 Millionen Russen leben außerhalb der Russischen Föderation.

²³ Vgl. Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 5), S. 393-404, hier S. 400.

Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte

Zum Mandat eines Medien-Beauftragten der OSZE

Gefallen hat mir immer die Deutung des Friedens von Münster und Osnabrück durch Friedrich Schiller: In seiner Arbeit über den Dreißigjährigen Krieg stellt er fest, daß sich erst mit diesem Frieden und nach einem solchen Krieg die Europäer als eine Staatenfamilie empfanden - voller Konflikte, aber doch als Völker, die durch Leiderfahrung und Friedenszwang zusammengehören. Die Idee der Weltbürgerschaft der deutschen Romantik, aber auch die Bürgeridee der Aufklärung hätten ohne diese Kriegs- und Friedens-Vorgeschichte hundert Jahre zuvor keine gemeinsame Grundlage gehabt. Das ist jetzt nicht mehr Schiller, sondern meine Interpretation.

Haben der Kalte Krieg, der immerhin vierzig Jahre gedauert hat, und sein dann doch sehr abruptes Ende eine ähnliche Wirkung auf die künftige gemeinsame Politik der ehemals am Kalten Krieg beteiligten Staaten?

Die weitere Entwicklung der Europäischen Union und die Entwicklung der NATO können darauf Teilantworten geben: Die Teilnehmerstaaten des Kalten Krieges sind heute in einer gemeinsamen Organisation versammelt, in die sie sich über ein Vierteljahrhundert hineingearbeitet hatten, und in die dann die Nachfolgestaaten der Sowjetunion hineingeboren wurden. Von der Helsinki-Schlußakte bis zum Fall der Mauer - der Kalte Krieg hatte keinen Friedensschluß wie den von Münster und Osnabrück; es war ein Prozeß, der in Helsinki begann. Die OSZE hat eine politische Geschichte, nicht nur die diplomatischen Formulierungen völkerrechtlicher Papiere.

Nicht alle führenden Politiker der über fünfzig Teilnehmerstaaten sind sich dieser spannungsreichen Geschichte ihrer Organisation bewußt, deren Mitglied sie in den Jahren nach dem Fall der Mauer wurden. Danach befragt, verkennen nicht wenige den inneren Zusammenhang zwischen der Helsinki-Schlußakte des Jahres 1975 und jenem Prozeß, der dann zur nationalen Unabhängigkeit ihres Staates führte.

Unabhängigkeit wird zu Recht als eigener und eigenständiger Status verstanden. Die Energie, die allerdings in die ersten Schritte nach der Unabhängigkeit investiert wird, zielt in Wahrheit - völkerrechtlich gesehen - auf eine Minderung der Souveränität: Denn genau diese Souveränitätsminderung ist den Bürgern des eigenen Staates, vor allem aber den "Funktionären" des Unabhängigkeitsprozesses, nie recht deutlich geworden. Der Kampf um

die Unabhängigkeit als Wettlauf um die Mitgliedschaft in der UNO wird nur sehr selten als Autonomieminderung angesehen, obwohl die Anerkennung der Menschenrechte durch die Mitgliedschaft bereits eine Minderung des autonomen Handelns bedeutet. China schert sich wenig darum, Burma auch nicht.

Die Vereinten Nationen sind daher nicht zu einer *Familie von Demokratien* geworden. Sie sind eine *Familie von Staaten* geblieben.

Anders die OSZE. Sie mußte sich in ihrer Entstehungsgeschichte, aufbauend auf der Helsinki-Charta, immer auch verstehen als Konferenz oder Organisation, die sich - über die Menschenrechte hinaus - auch um die Binnenstruktur ihrer beteiligten Staaten kümmert. Das haben gewiß die kommunistischen Unterzeichner des *Dritten Korbes von Helsinki 1975* nicht so gesehen. Aber die Sprecher der *Solidarnosc* oder der *Charta 77* haben dieses nicht nur so empfunden, sondern auch eingeklagt.

Gorbatschow hat mit seinem Begriff "Glasnost" zu Recht die Hauptaussagen des dritten Korbes gemeint und auf das Imperium, dessen Generalsekretär er war, anwenden wollen. Ohne den Glasnost-Gedanken wäre aus der KSZE nicht die OSZE geworden: eine Familie nicht nur von Staaten, sondern eine Familie von Demokratien, in denen das Recht auf freie Meinungsäußerung - in Deutschland der Artikel fünf des Grundgesetzes - unveräußerlich ist. Die Freiheit der Medien haben alle Teilnehmerstaaten im Grundsatz akzeptiert - sonst hätten sie nicht Mitglied werden können.

Die OSZE hat in diesen neunziger Jahren nach dem Fall der Mauer bewiesen, daß sie sich um die Normen der Schlußakte in der "Menschlichen Dimension" des Dritten Korbes nicht nur rhetorisch kümmert. "Helsinki" wird bis heute als die große Chance, den demokratischen Prozeß in den postkommunistischen Teilnehmerstaaten voranzubringen, anerkannt. Im September 1991 erklärten sie "(...) unwiderruflich, daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".¹ Daraus leitet sich eine Rechenschaftspflicht der OSZE-Staaten gegenüber ihren Bürgern und gegeneinander ab - ein Novum im Vergleich zu allen anderen Staatengemeinschaften. So ist die Rechenschaftspflicht einer der Grundpfeiler der in der OSZE entwickelten "kooperativen Sicherheit".

Inzwischen hat die OSZE diesen grundsätzlichen Auftrag ernst genommen und Einrichtungen geschaffen, die schon heute zum inneren Frieden beitra-

¹ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. H.4, S. 3.

gen. Sie sind dringend vonnöten. Denn trotz vieler Fortschritte, die in den postkommunistischen Ländern erreicht wurden, bedrohen viele regionale und interne Konflikte die politische Stabilität Europas. Deren Ursprünge liegen häufig in Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte und der Grundfreiheiten. Mängel in der "Menschlichen Dimension" sind daher Frühwarnzeichen.

Die großen Herausforderungen für die innere friedliche zivile Entwicklung der Teilnehmerstaaten der OSZE bleiben vor allem Angriffe auf die demokratischen Grundrechte - insbesondere in Ländern, in denen der Schutz der Rechte von Minderheiten zur zentralen Frage geworden ist. Die OSZE strebt Stabilität an in einer umfassenden, auf Zusammenarbeit beruhenden Form. Dafür hat sie bereits jetzt eigene Instrumente entwickelt.

Ende 1992 wurde ein Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten ernannt, der eine wesentliche, wenn auch diskrete Rolle in der vorbeugenden Diplomatie der OSZE spielt. Der Hohe Kommissar, Max van der Stoep, hat in den letzten drei Jahren in rund einem Dutzend OSZE-Staaten erfolgreich in Minderheitenfragen vermittelt. Sein Aktionsradius reicht von den russischen Minderheiten in den baltischen Staaten bis zu den Tataren auf der Krim und den Kosaken in Kasachstan. Seine Ratschläge für die Gestaltung der Minderheiten-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung, für die Schaffung "Runder Tische" und anderer Formen der Beteiligung von Minderheiten an Entscheidungsprozessen sowie für den Gebrauch von Minderheitensprachen im Erziehungswesen sind bisher von den Staaten, die ihn zu Rate gezogen haben, dankbar angenommen worden.

Das Warschauer OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte konzentriert sich bei seiner Tätigkeit auf Staaten, denen noch die Erfahrung im Umgang mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fehlt. Es hilft bei der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Wahlen, unterstützt nationale Ombudspersonen, veranstaltet Seminare und Ausbildungsprogramme (z.B. für weißrussische Richter und georgische Strafvollzugsbeamte), hält Verbindung zu den im OSZE-Prozeß so wichtigen Nichtregierungsorganisationen und veranstaltet nicht zuletzt alle zwei Jahre ein Überprüfungsstreffen, bei dem die Leistungen und Mängel aller Teilnehmerstaaten untersucht werden.

Das Mandat der zehn Langzeitmissionen - auch dies ein neuartiges Instrument -, die in Estland, Lettland, der Ukraine, Moldau, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Georgien, Tadschikistan und Tschetschenien eingerichtet worden sind, schließt ausdrücklich Überwachung und Hilfe in der menschlichen Dimension mit ein.

Schließlich steht mit dem Ständigen Rat der OSZE ein permanentes Diskussions-, Konsultations- und Entscheidungsgremium zur Verfügung, das sich regelmäßig mit Problemen der menschlichen Dimension befaßt.

Die über Jahre und Jahrzehnte konsequent verfolgte deutsche Politik, für die Institutionalisierung des OSZE-Prozesses einzutreten, hat sich - wie man sieht - ausgezahlt.

Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat sind nicht nur ein moralischer Selbstzweck: Erst ihre Durchsetzung legt den Grund für Frieden und Sicherheit in und zwischen den Staaten. Rechtzeitig die Stimme zu erheben, ist deshalb ein wichtiger erster Schritt zur Konfliktverhütung in einem umfassenden Sicherheitskonzept. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE hat sich dies in besonderer Weise zur Aufgabe gemacht. Die praktische Anwendung und Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension bleibt eine Daueraufgabe der OSZE.

Leider scheint die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, mit OSZE-Missionen und mit dem Hohen Kommissar zusammenzuarbeiten, in einigen Fällen abzunehmen. Dem wollen wir entgegenwirken.

Die sogenannten "Mechanismen der Menschlichen Dimension", die in den Zeiten der Wende in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren geschaffen wurden, sahen in Fällen erheblicher Menschenrechtsprobleme die Entsendung von Experten vor, unter bestimmten Bedingungen sogar gegen den Willen des betreffenden Landes. Diese Möglichkeiten werden wegen ihrer schwierigen Anwendbarkeit derzeit kaum genutzt. Die Erfahrung zeigt, daß diskretere, persönlichere und flexiblere Instrumente, wie sie dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zu Gebote stehen, erfolgreicher sind. Auch Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der OSZE haben diplomatische Erkundungsmissionen in schwierigen politischen Situationen mit Erfolg durchgeführt.

Zentral aber bleibt: Wie entwickelt sich Glasnost - die in den Verfassungen und in den Grunddokumenten der OSZE garantierte Freiheit der Bürger und der Journalisten, ihre Meinung zu haben und diese auch öffentlich kundzutun?

In vielen Teilnehmerstaaten versuchen gerade Führungsgruppen, die durch die Glasnost an die politische Macht geraten waren, Glasnost wieder einzuengen. In anderen wird die wirtschaftliche Rolle der Medien voll akzeptiert, nicht jedoch die politische Nutzung dieser Freiheitsrechte, also Perestroika ohne Glasnost.

Nicht nur die aktuelle Bedrängnis, in der sich Journalisten in einigen Teilnehmerstaaten befinden, sondern auch die dramatische politische Geschichte der OSZE in den vergangenen fünfundzwanzig Jahren haben die Regierungskonferenz von Lissabon im Dezember 1996 bewogen, einen Vorschlag der Bundesregierung aufzugreifen und zu beschließen: Das

Mandat für einen Medienbeauftragten der OSZE, der auf die Einhaltung der Grundprinzipien der journalistischen Freiheiten in den Teilnehmerstaaten achten soll.

Diese Instanz wird die Befugnis haben müssen, auf Hilferufe sich bedrängt fühlender Journalisten zu reagieren: mit Hilfe anderer Organisationen und Experten in den konkreten Fällen zu ermitteln, gegebenenfalls auch zu vermitteln und in Einzelfällen dem Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Vorschläge für die Lösung solcher Konflikte zu machen, falls die Vermittlungsbemühungen erfolglos waren.

Zum ersten Mal in der Geschichte übernationaler Staatenbündnisse haben die OSZE-Teilnehmerstaaten in Lissabon die Bereitschaft bekundet, für die Garantie der Freiheit des Journalismus eine übernationale Instanz zu schaffen. Das darf keine neue große Institution werden. Sie muß ähnlich wie die des Minderheitenbeauftragten konkret und im anliegenden Einzelfall tätig werden. Sie kann sich dabei der Zuarbeit von Experten vergewissern.

Diese Instanz wird aber in jedem Fall das deutliche Signal von Helsinki ins nächste Jahrhundert tragen: Wir in der OSZE wollen eine Familie von Demokratien sein, die sich den Werten der Menschenrechte, der Aufklärung und der Rechte des Individuums verpflichtet weiß. Also keine Exekutiv-Funktion, sondern Signalgeber für Normen, zu denen sich die über fünfzig Staaten der OSZE verpflichtet haben. Schon jetzt - in der Vorbereitungsphase - ist das Interesse anderer regionaler und übernationaler Organisationen spürbar.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Das "Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" - Eine unendliche Geschichte?

Das "Sicherheitsmodell" auf dem Gipfel von Lissabon: ein mageres Zwischenergebnis?

Im OSZE-Jahrbuch 1996 haben Benedikt von Tscharner und Linus von Castelmur über die Arbeiten der OSZE an einem "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" in der Zeit vom Budapester Gipfel im Dezember 1994 bis zum Juni 1996 berichtet und einen Ausblick auf die mutmaßliche Behandlung des Themas im Rahmen des Lissabonner Gipfels 1996 gegeben.¹ Am Ende ihres Beitrags stellten die Autoren fest, "daß die Diskussion über ein Sicherheitsmodell einen längerfristigen Prozeß darstellt, der weit über das Gipfeltreffen von Lissabon dauern wird" sowie daß man kaum einen "großen Wurf" erwarten könne.² Die Prognose hat sich als richtig erwiesen. Bemerkenswert ist dies vor allem aus zwei Gründen:

Erstens erscheint nämlich, abgesehen von der "Gipfelerklärung", die wie ihre Vorgänger auf viele Einzelthemen eher allgemein und deklarativ eingeht, die diesbezügliche "Erklärung von Lissabon" als der einzige substantielle Beschlußtext, auf den die Staats- und Regierungschefs sich einigen konnten. Man könnte daher meinen, es handle sich schlichtweg um das wichtigste Gipfelresultat.³ Demgemäß müßte es besondere Aufmerksamkeit finden.

Zweitens aber waren ja die Initiatoren dieses Vorhabens ursprünglich davon ausgegangen, daß im Laufe der zwei Jahre zwischen dem Budapester und

¹ Benedikt von Tscharner/Linus von Castelmur, Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ISFH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 237-251. Der zugrundeliegende Gipfelbeschlußtext (Kapitel VII der "Beschlüsse von Budapest") in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ISFH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 467.

² Von Tscharner/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), S. 251.

³ Das Schlußdokument des Helsinki-Gipfels 1992 besteht aus der "Gipfelerklärung" sowie aus den "Beschlüssen von Helsinki", die sich in zwölf thematische Kapitel gliedern. Das Schlußdokument des Budapester Gipfels besteht außer der "Gipfelerklärung" aus zwei weiteren Erklärungen sowie aus den immerhin zehn thematische Kapitel umfassenden "Beschlüssen von Budapest". Das Schlußdokument des Lissabonner Gipfels besteht, wie angedeutet, aus der "Gipfelerklärung" und aus der Erklärung zum Sicherheitsmodell, außerdem lediglich aus Anhängen und einer Anlage. Siehe die Textwiedergabe in diesem Jahrbuch, Lissabonner Dokument 1996, S. 453-483.

dem Lissabonner Gipfel ein substantielles, gewisse Festschreibungen ermöglichendes Ergebnis erarbeitet werden sollte. So liest man denn auch in der "Gipfelerklärung von Budapest" die Aussage: "Die Ergebnisse der Diskussion über ein solches Sicherheitsmodell werden auf unserem nächsten Gipfeltreffen in Lissabon 1996 vorgelegt."⁴

So klingt es nicht gerade überwältigend, wenn in der "Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" der Stand der Dinge wie folgt umschrieben wird: "Unsere Arbeit am Sicherheitsmodell macht Fortschritte und wird tatkräftig fortgesetzt. Wir weisen unsere Vertreter an, mit Nachdruck am Sicherheitsmodell zu arbeiten, und ersuchen den Amtierenden Vorsitzenden, dem nächsten Treffen des Ministerrats in Kopenhagen Bericht zu erstatten."⁵

Kreißen Berge, ohne daß mehr als ein Mäuslein geboren wurde? Hat die OSZE überhaupt ihre konzeptionellen Fähigkeiten erschöpft oder überfordert? Oder waren einfach die Situationsbedingungen gegen Jahresende 1996 zu ungünstig, als daß ein markanteres Ergebnis erzielbar gewesen wäre - angesichts der von Vizepräsident Al Gore (USA), Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin (Russische Föderation) und anderen Gipfelteilnehmern offen ausgetragenen Kontroverse um die NATO-Osterweiterung? Sollte dies der Fall gewesen sein, dann wäre es immerhin vorstellbar, daß mit der Vereinbarung der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" zwischen der NATO und der Russischen Föderation ein Hemmnis für das zügige Voranbringen des "Sicherheitsmodells" beseitigt wurde. Dies gilt um so mehr, als eben diese Grundakte auch ein Bekenntnis zur Stärkung der OSZE, zu ihrer Schlüsselrolle für Frieden und Sicherheit in Europa und an mehreren Stellen eine positive Bezugnahme auf die Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell enthält.⁶

Will man das beurteilen, dann empfiehlt es sich, die Auseinandersetzungen um das "Sicherheitsmodell" nicht nur mit Blick auf ihren direkten Ablauf zu referieren, sondern in ihrem politischen Kontext zu betrachten.

⁴ Budapest Document 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 438-485, hier S. 442 (in Abschnitt 13 der Gipfelerklärung). Die Formulierung des Kapitels VII der "Beschlüsse von Budapest" deutet schon etwas prägnanter an, daß man eher mit Zwischenresultaten rechnete; dort ist von den "bis dahin zur Verfügung stehenden Ergebnisse(n)" die Rede; vgl. ebenda, S. 467.

⁵ "Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert", in: Lissabonner Dokument 1996, a.a.O. (Anm. 3), S. 461-465, hier Abschnitt 11 der insgesamt zwölf Abschnitte umfassenden "Erklärung", S. 465.

⁶ Text der "Grundakte" in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453, vgl. insbes. S. 450 und S. 452.

Der Budapester Gipfelbeschluss über die Einleitung einer "breit angelegten und umfassenden Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit (...) mit dem Ziel, ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten" und darüber im Rahmen des Ministerratstreffens gegen Ende 1995 zu sprechen sowie Ergebnisse dem Gipfel von 1996 zu unterbreiten, ging auf eine russische Initiative zurück, war in der endgültigen Textgestaltung ein Kompromiß - und zugleich eine Art Trostpreis für Boris Jelzin, der allerdings in der Folge an Kurswert verlor. Dies bedarf einer Erläuterung.⁷

Vor dem Budapester Gipfel hatte Rußland eine schon vor der Wende wiederholt von der Moskauer Politik ins Spiel gebrachte Idee erneut lanciert: In der Periode des Kalten Krieges hatte die Sowjetunion sich immer wieder für ein gesamteuropäisches System Kollektiver Sicherheit eingesetzt, das die Spaltung des Kontinents in "zwei Militärblöcke" überwinden sollte. Seinerzeit konnte sich der Westen für diese Idee aus einer ganzen Reihe von Gründen nicht erwärmen. Inzwischen sah es aber so aus, als ob die KSZE als Ausgangsbasis für eine entsprechende Entwicklung der Sicherheitsarchitektur genutzt werden könnte. Schon im Frühjahr 1994 gab es aus russischem Munde die Forderung, die KSZE müsse "in eine mit Autorität versehene umfassende politische Struktur" umgewandelt werden, und "unter der Ägide der KSZE" gelte es, ein "blockfreies System europäischer Sicherheit" zu entwickeln.⁸ Fügte man die verschiedenen Aussagen zu einem Mosaik zusammen, dann ergab sich folgendes Konzept:

- Die KSZE sollte zu einer echten Organisation, also zur "OSZE", umgestaltet werden, mit einer völkerrechtlichen Vertragsgrundlage, d.h. mit einklagbar fixierten Rechten und Pflichten der Mitglieder sowie der Organe, die ihrerseits über qualifizierte Entscheidungsbefugnisse verfügen sollten. Insbesondere sollte ein "Exekutivrat" errichtet werden, mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern, in gewisser Weise dem Sicherheitsrat der UNO vergleichbar (Kritiker des Konzepts verwendeten damals überhaupt gern den Ausdruck "Euro-UNO").
- Außerdem wurde der Gedanke ins Spiel gebracht, daß der Nordatlantische Kooperationsrat zum sicherheitspolitischen Instrument oder Pendant dieser OSZE werden könnte; die NATO selbst sollte gewissermaßen

⁷ Auf einige der hier erwähnten Umstände hat der Verfasser schon in seinem Beitrag im ersten OSZE-Jahrbuch andeutungsweise hingewiesen; siehe Heinrich Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 411-426, hier S. 414f.

⁸ Belege ebenda, S. 415.

der Zweieinigkeit OSZE/NAKR ähnlich untergeordnet werden, wie die WEU in den Augen mancher EU-Mitglieder der Zweieinigkeit von EU/EG.

Anscheinend hoffte man in Rußland, solche Vorstellungen würden bei zumindest einigen nicht einflußlosen Teilnehmerstaaten positive Resonanz finden. Frankreich hatte schon seit langem etwas für die Verrechtlichung der KSZE übrig - schon seitdem Präsident Mitterrand die Idee einer gesamt-europäischen Konföderation ins Spiel gebracht hatte. In Bonn hatte man ebenfalls Sympathien für eine den Moskauer Vorstellungen nicht ganz unähnliche Architekturkonzeption bekundet: "Wir wollen schrittweise eine überwölbende KSZE-Sicherheitsstruktur in Europa aufbauen, die sich über die noch geraume Zeit bestehenden Bündnisse spannt und in die die Bündnisse integriert werden, in der sie schließlich aufgehen können"; letztlich sei es Sache der Allianzen, "sich in ihrer militärischen Funktion immer mehr überflüssig zu machen und zu Faktoren kooperativer Sicherheit zu werden"; so immerhin der Originalton von Außenminister Hans-Dietrich Genscher⁹ - freilich noch zu einer Zeit, da sich die Bundesrepublik um die Zustimmung der Moskauer Führung zur NATO-Zugehörigkeit eines geeinten Deutschlands bemühen mußte. Als in Helsinki 1992 erstmals über die Ausarbeitung eines "Verhaltenskodex" gesprochen wurde, sprachen sich bereits zwölf Teilnehmerstaaten (einschließlich Deutschlands und Rußlands) dafür aus, diesen eventuell später zu einem KSZE-Sicherheitsvertrag auszugestalten.¹⁰ Noch im Mai 1994 hatten die Außenminister Deutschlands

⁹ Zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. März 1990, S. 2.

¹⁰ Siehe die etwas verklausulierte "Initiativentscheidung", an das "Verhaltenskodex"-Projekt heranzugehen, in Abschnitt 22 der Gipfelerklärung von Helsinki. Der "Verhaltenskodex" wurde dann vom nächstfolgenden Gipfel 1994 als Kapitel IV der "Beschlüsse von Budapest" angenommen; siehe OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 454ff. Dazu auch Klaus Achmann, Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente, in: ebenda, S. 307-320, insbes. S. 308ff., ferner Ortwin Hennig, Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 289-307, sowie Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: ebenda, S. 309-318.

Besonders bedeutsam sind im hier betrachteten Zusammenhang u.a. folgende Bestandteile des "Verhaltenskodex":

- die Bekräftigung der Entschlossenheit zum solidarischen Handeln, wenn KSZE-Normen und -Verpflichtungen verletzt werden (Teil I Ziff. 5),
- die Zusage der sofortigen Konsultationsbereitschaft mit einem Teilnehmerstaat, der im Verteidigungsfall Beistand sucht, und zur gemeinsamen Erwägung eventuell erforderlicher gemeinsamer Aktionen (ebenda),
- die Verpflichtung zur Nichtunterstützung von Staaten, die gegen das Gewaltverbot oder gegen andere UN-Bestimmungen bzw. gegen eines der Prinzipien des Helsinki-Dekalogs verstoßen (Teil II Ziff. 8).

Diese Bestimmungen kann man, obschon sie lediglich politisch bindenden Charakter haben, als die Basis oder die Vorstufe eines Systems der Sicherheitssolidarität betrachten. Ihre Überführung auf die Ebene völkrechtlicher Verpflichtung käme den hier referierten

und der Niederlande Vorschläge für Budapest unterbreitet, die unter den Leitgedanken "Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im KSZE-Gebiet" und "Stärkung der operativen Fähigkeiten der KSZE" standen und auf eine Art Subsidiaritätsregel für das Verhältnis von KSZE und UNO bei der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung hinausliefen.¹¹ Angesichts des unbestrittenen Kompetenzmonopols des UNO-Sicherheitsrats zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft gegen Friedensbrecher war das ein ziemlich weitgehendes Projekt des Ausbaus der OSZE zu einer regionalen Kollektivsicherheitsorganisation.

Es gibt vertrauenswürdige Hinweise darauf, daß auch die russischen Vorstellungen über einen "Exekutivrat" von deutscher Seite positiv kommentiert wurden. Dies alles schien in Moskau den Eindruck erweckt zu haben, eine Politik der Umgestaltung der KSZE zu einer rechtlich fundierten und mit Elementen regionaler Kollektivsicherheit ausgestatteten OSZE sei zumindest nicht chancenlos - und zugleich könne diese Politik die Aussicht auf eine "gesamteuropäische" Alternative zu einer NATO-Osterweiterung eröffnen, die die Dominanz der NATO im gesamteuropäischen Kräftefeld ausbauen würde.¹²

Aber im Sommer und Herbst 1994 spitzte sich die Konstellation zu: Washington gab die bis dahin eher zurückhaltende Position in der Frage der NATO-Erweiterung auf (so daß kurz vor dem Budapester Gipfel der NATO-Rat proklamierte, es werde nunmehr "das Wie der NATO-Erweiterung" zu prüfen sein, nicht mehr das "Ob"); die Vorstellungen Rußlands erwiesen sich - trotz mancher vorher übermittelter Sympathiebekundungen westlicher Teilnehmerstaaten - als ganz und gar nicht konsensfähig, und überdies stellten sich auch die Verhandlungen über die Bedingungen für KSZE-Friedenserhaltungsoperationen (immerhin ein wesentliches Element des in Aussicht genommenen regionalen Sicherheitssystems) als höchst komplex und doppelbödig heraus (weil Rußland im östlichen Teil der KSZE-Region dafür "grünes Licht" lieber für eigene Zuständigkeiten, etwa im Rahmen der

(seinerzeit nicht nur russischen) Vorstellungen zur OSZE als einer echten regionalen Sicherheitsorganisation recht nahe.

¹¹ Text der sog. Kinkel-Kooijmans-Initiative vom Mai 1994 in: Europa-Archiv 1994, S. D 440ff., dort S. D 437ff. der Text der Erläuterungsrede von Bundesminister Klaus Kinkel vor der KSZE in Wien. Unter dem Motto "KSZE zuerst" sollte im Fall von Spannungen und Streitigkeiten zunächst die KSZE um deren Bewältigung bemüht sein; erst wenn das nicht zum Erfolg führt, wäre der Sicherheitsrat damit zu befassen, und dies sollte auch ohne die Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Staaten möglich sein; die KSZE-Staaten sollten dem Sicherheitsrat auch Vorschläge zur Konfliktregelung unterbreiten können - einschließlich der Betrauung der KSZE mit der Durchführung entsprechender Maßnahmen oder der Ermächtigung der KSZE, selbst solche Maßnahmen zu beschließen.

¹² Zu einigen mutmaßlich zu dieser Einschätzung veranlassenden Umständen vgl. Schneider, a.a.O. (Anm. 7), S. 415.

GUS, erhalten wollte).¹³ So war die Dramatik des Budapester Gipfels vorprogrammiert: Boris Jelzin setzte sich nochmals mit Leidenschaft für sein Konzept der OSZE ein - aber inzwischen hatte er dessen Aussichtslosigkeit wohl längst erkannt.

Erst wenn man sich dies alles vergegenwärtigt, kann man ermessen, was es bedeutet, daß man in Budapest erstens zwar die Umbenennung der KSZE in "OSZE" beschloß - aber zugleich die Feststellung traf: "Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen"¹⁴ - und daß man zweitens den Beschluß faßte, die Diskussion über ein "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" einzuleiten.

Hinter diesem Kompromiß standen unterschiedliche Überlegungen. Zum einen ist es eine bewährte KSZE/OSZE-Verfahrensweise, bestimmte Vorschläge, wenn sie sich als (noch) nicht konsensfähig erweisen, nicht etwa ein für allemal als erledigt zu betrachten, sondern weiterhin für sie zu werben. Dies bedeutet nicht, daß man das nächste oder übernächste Mal mit ihrer Annahme rechnen kann - aber hin und wieder hat sich das doch so ergeben. Möglicherweise hegte man in Moskau (und vielleicht auch anderswo) entsprechende Hoffnungen. Sodann hatten etliche Beteiligte nicht nur zum Termin des Budapester Gipfeltreffens, sondern auch noch für eine gewisse Folgezeit gute Gründe, eine Festlegung zu vermeiden, solange verschiedene für die europäische Gesamtkonstellation wichtige Entscheidungen in Aussicht standen, deren Resultate als folgenreich für den Fortgang der OSZE gelten konnten.¹⁵ Und überdies gab es wohl in etlichen westlichen Hauptstädten die Absicht, Boris Jelzin nicht einfach mit leeren Händen nach Rußland zurückreisen zu lassen, sowohl im Hinblick auf die dortige innenpolitische Situation als auch angesichts der massiven russischen Affekte gegenüber der NATO-Osterweiterung. Das hieß: Zwar sind wir, die Teilnehmerstaaten, derzeit außerstande oder nicht willens, eine Weichenstellung in die von Rußland massiv gewünschte und von einigen anderen immerhin als erwägenswert betrachtete Richtung vorzunehmen - aber noch ist nicht aller Tage Abend, und wir wollen die Sache zunächst einmal in Ruhe prüfen. Freilich: Welche Sache? Die Umformung der umbenannten KSZE/OSZE in eine Euro-UNO? Ihre Aufwertung zur Trägerin der Hauptverantwortung für die Sicherheit Europas?

¹³ Vgl. ebenda, S. 418ff.

¹⁴ Siehe einerseits die Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 3 (siehe OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 439) sowie die Beschlüsse von Budapest, Kapitel I Ziff. 1 (ebenda, S. 446), andererseits die Beschlüsse von Budapest, Kapitel I Ziff. 29 (ebenda, S. 449).

¹⁵ Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur verwiesen in diesem Zusammenhang auf die damals bevorstehende russische Präsidentenwahl, auf die ambivalente Situation in Bosnien und auf die Problematik der NATO-Osterweiterung; siehe den in Anm. 1 erwähnten Beitrag, hier S. 250.

Eben davor scheuten ja die Skeptiker zurück. Sie wollten sich schon, was die Diskussionsgegenstände und -vorlagen betraf, nicht auf ein klar umschriebenes Projekt einlassen. Insofern ist bereits die Einführung des Begriffs "Sicherheitsmodell" aufschlußreich:

Es war ja vordem üblich, mit anderen Begriffen zu operieren, wie etwa "Sicherheitsarchitektur", "Sicherheitssystem", "Sicherheitsorganisation" und dergleichen. Ihnen gegenüber weist der Ausdruck "Modell" in Sprachen wie dem Englischen oder dem Deutschen einige unterschiedliche Bedeutungsakzente auf: Er verweist nicht auf die Realität, sondern auf die Sphäre von Vorstellungen. Ein Modell ist, einer verbreiteten Verwendungsweise des Ausdrucks gemäß, ein Konstrukt, ein Leitbild - aber (noch) nicht dessen Umsetzung in die verbindliche Wirklichkeit, also zum Beispiel (noch) kein Gefüge von Institutionen und Mechanismen; wenngleich die Beschäftigung des Modellbildens zu wirklichen Strukturen führen kann.¹⁶ Aber gegenüber Termini wie "Sicherheitsorganisation", "Sicherheitssystem", "Sicherheitsordnung" o.ä. schwingt im Ausdruck "Sicherheitsmodell" das Moment einer Distanznahme gegenüber der Vorstellung von etwas verbindlich Aufgegebenem, Seinsollenden mit.¹⁷ Andererseits wird der Modellbegriff im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch aber auch im Sinne einer vereinfachend nachkonstruierten Darstellung der Realität, wie sie ist, gebraucht, also ohne daß ein präskriptiver Sinngehalt mitschwingt,¹⁸ so daß unter einem "Sicherheitsmodell" auch das vereinfachte Bild des bestehenden Arrangements, d.h. des strukturellen und inter-institutionellen Status quo verstanden werden kann.

Solange der Ausdruck "Sicherheitsmodell" noch keine spezifische Prägung durch einen prägnanten Gebrauch im politischen oder wissenschaftlichen Diskurs gefunden hat, ist er also mehrdeutig und in eigentümlicher Weise unverbindlich. Insofern ist schon die Gegenstandsbezeichnung des Diskussionsvorhabens Ausdruck eines Entschlusses, das Themen- und Problemfeld in gewisser Weise offen und unbestimmt zu halten.¹⁹ In ähnlicher Weise ist

¹⁶ Im Englischen bedeutet das Zeitwort "to model" u.U. auch "to lead the way", "to set the pace".

¹⁷ Laut Roget's Thesaurus kann bei der Verwendung des Wortes "model" auch die Bedeutung "dummy" oder "mock up" ("Attrappe") mitschwingen.

¹⁸ Vgl. z.B. den Abschnitt "Der Modellbegriff" in: Jürgen Kromphardt, Wirtschaftswissenschaft II: Methoden und Theorienbildung in der Volkswirtschaftslehre, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Neuausg. Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1988, S. 904ff., hier S. 906; Ralf Borchard/Ulrich Weihe, Art. "Modell", in: Jürgen Kriz u.a. (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Bd. 2 des Lexikons der Politik (hrsgg. v. Dieter Nohlen), München 1994, S. 268ff.

¹⁹ So spricht manches für die Annahme, daß der Terminus "Sicherheitsmodell" der antragstellenden Delegation Rußlands von anderen Delegationen nahegelegt wurde. Aus welchen Gründen die russische Diplomatie darauf einging, muß hier offen bleiben. Dem Verfasser dieses Beitrags wurde von kompetenter Seite (außerhalb der OSCE-Community) bedeutet, daß im Russischen der Modellbegriff nahezu synonym mit "Struktur" verwendet würde, so daß womöglich die hier im Text ange deuteten unterschwellig Nebenbedeutungen gar nicht

es aufschlußreich, wenn vor allem westliche Delegierte für die Arbeiten des Sicherheitsmodell-Ausschusses häufig den Ausdruck "Security Model Exercise" verwenden (da können Bedeutungen wie "Aufgabe", "Anstrengung" und "Denkarbeit" mitschwingen, aber u.U. auch Untertöne im Sinne von "Pflichtübung", "Etüde" oder dergleichen).

Der Gang der Diskussion bis zum Gipfel von Lissabon

Wie sich die Arbeit am "Sicherheitsmodell" im Anschluß an den Budapester Beschluß entwickelte, ist im vorangehenden OSZE-Jahrbuch dargestellt worden. Es lohnt sich aber, festzuhalten, daß der überwiegende Teil der Arbeit im ganzen ersten Jahr - und noch ein erheblicher Teil des Diskussionsaufwandes danach - der Identifikation von Sicherheitsrisiken und Herausforderungen gewidmet war, mit zahlreichen Versionen eines entsprechenden Kataloges; und noch eines der beiden im späten Frühjahr 1997 im Rahmen der Arbeiten zum Sicherheitsmodell veranstalteten Seminare war dem Thema "Specific Risks and Challenges" gewidmet.²⁰

Allerdings wandte sich der Anfang 1996 unter der Ägide des Ständigen Rates errichtete "Sicherheitsmodell-Ausschuß" zunehmend auch grundsätzlichen Fragen - insbesondere Strukturproblemen - zu, die sich darauf bezogen, wie man den verschiedenen Gefährdungen und Herausforderungen wirksam und konstruktiv begegnen könne.

Dafür hatte er allerdings vom Budapester Ministerratstreffen bestimmte Richtlinien erhalten:²¹ Es gehe um "die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitsraums, der auf der umfassenden und kooperativen Auffassung der OSZE von Sicherheit und ihrer Unteilbarkeit beruht", der "von Trennlinien frei" sein soll und in dem alle Teilnehmerstaaten "und die Organisationen,

bewußt wahrgenommen wurden. Hierfür spricht auch, daß nach Maßgabe der englischen Fassungen russischer Diskussionsbeiträge die Ausdrücke "Sicherheitssystem" und "Sicherheitsmodell" anscheinend geradewegs synonym verwendet wurden.

²⁰ Zum Thema "Risikokatalog" vgl. von Tscharner/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), S. 241f. Im Vergleich zu dem dort auf S. 242 wiedergegebenen "Ausschnitt" aus der "Risikenliste" ist die Konzentration des vom 5. bis zu m 7. Mai 1997 veranstalteten Seminars über spezifische Risiken und Herausforderungen auf die drei Schwerpunktthemen "Terrorismus", "Organisiertes Verbrechen" und "Drogenhandel" bemerkenswert. In der ersten Phase der Diskussionen war die Auflistung der Sicherheitsgefährdungen auch ein Gegenstand von Auseinandersetzungen über die inhaltlichen Hauptprobleme der Sicherheitsarchitektur-Kontroverse - so etwa, wenn die russische Delegation dafür plädierte, auch die unnötige Ausdehnung von Militärallianzen als eine Sicherheitsbedrohung in den Katalog aufzunehmen.

²¹ Siehe Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 527-539, hier S. 534-538.

denen sie angehören", miteinander "auf konstruktive, einander ergänzende und (sich) gegenseitig stützende Art und Weise" zusammenarbeiten. Innerhalb der OSZE komme keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten. Zugleich sollte "zu einer transparenten und demokratischen Entwicklung regionaler und transatlantischer Organisationen im Hinblick auf die Stärkung von Vertrauen, Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region" beigetragen werden. Jeder Staat ist aber berechtigt, "seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern."

Diese Formulierungen sind recht aufschlußreich: Die immer wieder vor allem von westlicher Seite betonte Ablehnung einer Hierarchie der Organisationen fand ihren Niederschlag (also das Nein zur Idee einer Überordnung der OSZE); der Text ließ sich auch als Zurückweisung russischer Ansprüche auf eine Hegemonialposition gegenüber dem "nahen Ausland" verstehen. Andererseits konnte Rußland ihn als ein Votum gegen eventuelle Ansprüche der NATO deuten, sozusagen als selbsternannte Stabilisierungsagentur eine gesamt-europäische Dominanzrolle zu spielen. Zugleich wurde die von etlichen Teilnehmerstaaten (vor allem von den NATO-Beitrittsinteressenten wie Polen) betonte These bekräftigt, das Sicherheitsmodell-Projekt dürfe nicht dazu benutzt werden, die Osterweiterung der nordatlantischen Allianz zu verzögern oder zu delegitimieren. (Sie konnten sich freilich darauf berufen, daß das Recht der Teilnehmerstaaten zur Wahl ihrer Sicherheitsarrangements seit langem zu den KSZE/OSZE-Prinzipien gehörte.)

Die Formel vom unteilbaren Sicherheitsraum ohne Trennlinien wurde unterschiedlich verstanden; Moskau stellte die Differenz zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der NATO als eine problematische Trennlinie dar; die NATO sah das naturgemäß anders und verstand die Aussage über die konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Staaten und den Organisationen als eine Art Verpflichtung, einander zu akzeptieren und auf die Politik der Allianz nicht mit Kooperationsverweigerung zu reagieren. Freilich: Die Politik (auch die Erweiterungspolitik) muß "transparent" sein und den legitimen Sicherheitsinteressen aller Staaten Rechnung tragen. Keinerlei Rede war schließlich von irgendeiner neu zu schaffenden gesamt-europäischen Organisation oder von einem grundlegenden Qualitätswandel einer bestehenden; andererseits wurde derartiges auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Dies bedeutete im Grunde, daß Rußland zusammen mit der Minderheit der Gleichgesinnten die Auffassungen einer großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten mehr oder weniger akzeptierte; ob das aus Überzeugung oder nolens volens der Fall war, mag dahingestellt bleiben.

In den Monaten vor dem Lissabonner Gipfel wurden die Diskussionen intensiv weitergeführt; eine Art von Höhepunkt war eine Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses am 11. Oktober 1996. Die im Herbst 1996 von einigen wichtigen Beteiligten eingenommenen Positionen lassen sich (zum besseren Verständnis verknüpft mit gelegentlichen Rückerinnerungen an früher unterbreitete Beiträge) wie folgt skizzieren.

Für *Rußland* - dessen Positionsentwicklung in Anbetracht der interessanten Nuancierungen etwas ausführlicher referiert werden soll - plädierte Außenminister Jewgenij Primakow für ein "neues Sicherheitssystem". Das neue Sicherheitsmodell²² sollte alle im Bereich der europäischen Sicherheit agierenden internationalen Organisationen irgendwie einschließen ("embody"). Die OSZE solle die zentrale und führende Rolle übernehmen, und so seien "neue Strukturen" nicht nötig; mehrmals verwendete der Minister die Formel "Kollektives Sicherheitssystem"; die Befugnisse der UNO sollten allerdings unangetastet bleiben.²³ Die russischen Wortmeldungen und Beiträge gaben allerdings - unter teilweiser Modifikation - auch Ideen wieder, die die Delegation schon früher vorgelegt hatte, so etwa den Vorschlag zur Ausarbeitung und Annahme einer "Europäischen Sicherheitscharta" als eines Grunddokuments des anzustrebenden Sicherheitssystems. Die Charta sollte offenbar nicht nur einen Kollektivsicherheitsvertrag darstellen, sondern auch eine Funktionsverteilung und Regeln für das Miteinander der verschiedenen europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen fixieren und jenen Staaten, die sich nicht auf Solidaritätszusagen auf Grund einer Bündniszugehörigkeit verlassen können, spezielle Sicherheitsgarantien geben.²⁴

In späteren Beiträgen plädierte Rußland für eine in Lissabon zu verabschiedende "Deklaration", die den Start der Arbeit an einer "Vertragsgrundlage" für das neue Sicherheitssystem markieren sollte; der entsprechende Vertragsentwurf solle dem nächstfolgenden Gipfel (1998) vorgelegt werden und vor allem folgenden Leitlinien entsprechen:

- Kein Staat, keine Staatengruppe, keine Organisation soll irgendeine vorrangige Verantwortung für Frieden und Stabilität im OSZE-Raum in Anspruch nehmen oder Einflußsphären etablieren.
- Jene Staaten, die entsprechende Bedürfnisse haben, sollten durch ein Netzwerk bilateraler, multilateraler und gesamteuropäischer Abkommen

²² Vgl. Anm. 19.

²³ Ansprache vor dem Ständigen Rat am 20. September 1996, Dokument REF.PC/ 587/96.

²⁴ Vgl. schon von Tscharner/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), hier S. 247.

und Arrangements Sicherheitsgarantien erhalten (natürlich nur, wenn sie die OSZE-Verpflichtungen übernehmen und insbesondere auf Grenzrevisionen ausdrücklich verzichten).

- Die Helsinki-Prinzipien sollten inhaltlich weiterentwickelt und vertraglich formalisiert werden. (Dies bezog sich wohl insbesondere auf das Verhältnis von "territorialer Integrität" und "Selbstbestimmung".)
- Ein Netzwerk einander ergänzender Abkommen sollte die Koordination und Funktionsteilung zwischen der OSZE und anderen multinationalen Einrichtungen festlegen (hierbei erwähnt Rußland natürlich jeweils auch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten); außerdem sollte die Verknüpfung mit und zwischen subregionalen Gruppierungen und Organisationen entwickelt werden (Euro-arktischer Barentsrat, Zentraleuropäische Initiative usf.).
- Zusätzlich zu den bestehenden OSZE-Organen sollte ein "Beratender Ausschuß" (oder ein anderes Gremium mit begrenzter Mitgliederzahl) errichtet werden, der in Verbindung mit dringlichen Angelegenheiten den anderen Institutionen Empfehlungen unterbreiten kann.
- 1997 oder 1998 sollen alle OSZE-Teilnehmerstaaten und alle wichtigen Organisationen und Institutionen, die mit der europäischen Sicherheit befaßt sind, zu einer "Gesamteuropäischen Konferenz" zusammentreten, offenbar mit dem Ziel, entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Abermals im Herbst 1996 wurden diese Ideen sukzessive ergänzt und zum Teil modifiziert, u.a. wie folgt:

- Das sinnvolle Zusammenwirken der verschiedenen Organisationen und Institutionen soll durch Abkommen und "Memoranda on mutual understanding" erleichtert werden, die über gegenseitige Information und Konsultation auch gemeinsame Entscheidungen und Aktionen ermöglichen sollen.
- Gleichwohl sollte in Lissabon die Arbeit an einem rechtlichen Rahmen für das künftige europäische Sicherheitssystem eingeleitet werden; der entsprechende Vertrag solle zur Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes und zur Arbeitsteilung und Koordinierung zwischen den bestehenden Organisationen führen: Eine Hierarchie solle es nicht geben, aber ein rechtsverbindliches Regelwerk für die Zusammenarbeit. Die Arbeit daran solle einer Arbeitsgruppe des Ständigen Rates übertragen werden.
- Die ökonomische Dimension der Sicherheit sollte durch analoge Maßnahmen der Interaktionsförderung u.a. mit der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), der OECD, der Internationalen bzw. der Eu-

- ropäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der Europäischen Investitionsbank einbezogen werden.
- Was die OSZE selbst betrifft, so sollten die Verrechtlichung des Status der OSZE und die Kodifizierung der in ihrem Rahmen angenommenen Prinzipien und Verpflichtungen formell in Aussicht genommen werden. Demgemäß soll das Generalsekretariat um einen "Juristischen Dienst" erweitert werden. In bezug auf das Organsystem der OSZE sollte auf den Hohen Rat verzichtet werden; der Ständige Rat soll erforderlichenfalls auch auf der Ebene der Vize-Außenminister oder der Politischen Direktoren tagen und Aufgaben an andere Institutionen oder Arbeitsgruppen delegieren können. Als engeres Gremium soll zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden und des Ständigen Rates ein "Sicherheitspolitischer Ausschuß" (Security Policy Committee) errichtet werden, der aus ständigen und aus jährlich wechselnden nicht-ständigen Mitgliedern besteht und Entscheidungen vorbereitet sowie Empfehlungen gibt. Die Modalitäten der Zusammensetzung sollen vom Ständigen Rat vereinbart werden. In einem späteren Beitrag ist statt dessen von einem "Ausschuß für Sicherheitsfragen des Amtierenden Vorsitzenden" die Rede; die "ständigen Mitglieder" sollten von Staaten mit einer besonderen Verantwortung für die europäische Situation gestellt werden; durch den Hinweis auf seine Funktion des Zuarbeitens wollte man offenbar Bedenken gegenüber der Ausschaltung der umfassenden Organe (insbesondere des Ständigen Rates) und damit gegenüber einer Relativierung des Konsensprinzips begegnen. Eine verstärkte Rolle sollte auch die Troika spielen. Zusätzlich sollten "Regionale Runde Tische" errichtet werden, also subregionale Konsultations- und Verhandlungsgremien, wie sie schon im Erarbeitungsprozeß des "Stabilitätspakts für Europa" eine Rolle gespielt hatten.
 - Das Mandat des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten sollte den Erfordernissen angepaßt werden; eigentlich wäre es wünschenswert, seinen Empfehlungen einen bindenden Charakter zu verleihen; da dies nicht konsensfähig ist, sollte sich der Ständige Rat regelmäßig mit seinen Empfehlungen und mit der Reaktion der Adressaten-Staaten befassen.
 - Was die Konfliktbewältigung betrifft, so wäre die Vereinbarung von Parametern und Leitlinien für Missionen und für die Nutzung von Konfliktbearbeitungsmechanismen wünschenswert. Die OSZE solle aber nicht eine Schiedsrichterrolle beanspruchen; an den UNO-Sicherheitsrat sollte sie nur mit Vorschlägen herantreten, wenn alle Anstrengungen zur friedlichen Streitregelung erfolglos geblieben wären, und auch dann müsse das Konsensprinzip gewahrt bleiben.

Die *NATO-Staaten* betonten die Ansicht, daß an den bestehenden Strukturen und Prinzipien der OSZE festgehalten werden sollte; konkrete Fortführungen sollten dem Grundsatz der Flexibilität entsprechen. Was das Zusammenwirken verschiedener Organisationen betrifft, so sei ein pragmatisches Vorankommen erstrebenswert, nicht aber eine scharf abgegrenzte Arbeitsteilung und die Etablierung von Hierarchien. Für die Interaktion und Kooperation zwischen Institutionen und Organisationen wie OSZE, NATO, EU, WEU, Europarat u.a. könnte das Sicherheitsmodell zur Erarbeitung von Regimeregeln (Prinzipien und Normen) hilfreich sein, aber nicht in Gestalt eines formellen Vertrages. Es wurde gewissermaßen die Idee eines "Code of Conduct" nicht nur für zwischenstaatliche (und innerstaatliche) Beziehungen propagiert, sondern auch für die zwischen internationalen Organisationen. Das von der Europäischen Union in diesem Sinn vorgelegte Projekt einer "Plattform für kooperative Sicherheit" werde befürwortet.

Was die eigene Rolle betrifft, so wurde auf den Kooperationsrat (NAKR) hingewiesen und auf die positive Würdigung der Führungsrolle der NATO durch dessen Mitglieder; außerdem auf die "Partnerschaft für den Frieden" und auf die IFOR. Mit Rußland - und ähnlich auch mit der Ukraine - strebe das Bündnis eine stabile und für alle Beteiligten nützliche Partnerschaft an.

Die *Europäische Union* betonte, wie übrigens auch die NATO, den Vorrang der Sorge für die Implementation bereits fixierter Prinzipien und Verpflichtungen; insbesondere sollte die Einhaltung der im Verhaltenskodex vereinbarten Verpflichtungen durch das Sicherheitsforum überwacht werden. Die Möglichkeit gemeinsamen Handelns der OSZE-Staaten bei Nichteinhaltung der OSZE-Verpflichtungen sollte besondere Aufmerksamkeit finden. Das Konzept "KSZE zuerst" (im Sinne der früher erwähnten Kinkel-Kooijmans-Initiative) wurde erneut ins Spiel gebracht. Was friedenserhaltende Operationen betrifft, so sollte die OSZE, falls die UNO nicht selbst agiert, keine Alleinzuständigkeit verlangen - aber die Verbindlichkeit aller einschlägigen UNO- und OSZE-Bestimmungen müsse für jeden entsprechenden Träger außer Zweifel stehen.²⁵

Insbesondere aber hatte die EU schon im Frühjahr 1996 das bereits erwähnte Projekt einer "Plattform für kooperative Sicherheit" unterbreitet - und damit eine Alternative zum Konzept eines völkerrechtlich zu verankernden Kollektiven Sicherheitssystems.²⁶ Wie sich vor allem im Herbst zeigte, ging

²⁵ Damit wurde das bereits im Vorfeld von Budapest heftig erörterte "Third Party Peacekeeping" erneut thematisiert. Vgl. Schneider, a.a.O. (Anm. 7), hier S. 418f. und 420ff.

²⁶ Benedikt von Tscherner und Linus von Castelmur charakterisierten die "Plattform" in ihrem Beitrag im OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), hier S. 244, als "eine Mischung aus Statuten, 'Unternehmensleitbild' und konkretem Arbeitsprogramm". Die Hauptmerkmale waren aber (a) der lediglich politisch, nicht rechtlich bindende Charakter und (b) der Verzicht auf eine umfassende und führende Rolle der OSZE, die lediglich eine von mehreren sinnvoll zu kombinierenden Rollen im ganzen Stück spielen soll.

es ihr dabei insbesondere darum, daß die OSZE eine "Plattform" für die Kommunikation und Kooperation der Teilnehmerstaaten und der verschiedenen sicherheitspolitisch relevanten Organisationen anbieten soll.²⁷ Auch die EU plädierte in Verbindung damit für einen pragmatischen Ausbau der Kooperation verschiedener Organisationen und verband damit Hinweise auf das eigene beispielhafte Wirken (etwa auf den "Stabilitätspakt für Europa" und dessen Überantwortung an die OSZE,²⁸ auf die Euro-Mediterrane Partnerschaft und auf die bilateralen Stabilitätsförderungsabkommen, z.B. die "Europa-Abkommen" mit mittel- und osteuropäischen Ländern sowie die Partnerschaftsabkommen, z.B. mit Rußland).

Im Herbst wurden die Ideen über die Plattform als "zentrales politisches Element des Sicherheitsmodells" konkretisiert: Nicht nur die Staaten, sondern auch die einschlägigen Staatengruppierungen, Organisationen und Institutionen sollten die OSZE nutzen und sie bei den Bemühungen um das europäische Sicherheitsmanagement unterstützen. Hierzu sollte die OSZE einen Kodex von Verhaltensnormen auch für diese Gruppierungen und Akteure etablieren, zur Sicherstellung insbesondere

- des Respekts für OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen,
- der Transparenz in bezug auf die Struktur der Organisation und ihrer Fortentwicklung,
- der Freiwilligkeit der Zugehörigkeit,
- des Verzichts auf die Behinderung des "Wachstums" anderer Organisationen sowie
- des Verzichts darauf, über den Mitgliederkreis hinaus Einflußsphären zu etablieren.

Das Projekt würde sich dadurch realisieren lassen, daß Organisationen, die sich mit der "Plattform" assoziieren wollen, jeweils entsprechende Erklärungen abgeben, die auch die Bereitschaft zur Einhaltung der eben erwähnten Verpflichtungen sowie Zusagen über die eigenen Beiträge enthalten

²⁷ Der Terminus "Plattform" schillert daher, was seine Bedeutung betrifft: Einerseits ist er die Bezeichnung für ein zu erarbeitendes Dokument über die Fortführung des Prozesses der Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit und damit das Kennwort für die Antithese zur "Charta" ("platform" bedeutet im amerikanischen Sprachgebrauch übrigens auch "Wahlprogramm"!); Andererseits läßt der Ausdruck auch an ein Forum, an ein Podium denken, das für Diskussionen zur Verfügung steht.

²⁸ Vgl. Pál Dunay/Wolfgang Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 319-333.

sollten, zu denen die betreffende Organisation oder Gruppierung bereit ist. Institutionell wäre die Schaffung von Verbindungsstellen, gemeinsamen Verfahrensregeln und Vorkehrungen für Missionen und dergleichen möglich. So würde neben der Verknüpfung auch eine Ermutigung und Unterstützung der verschiedenen Organisationen ermöglicht und das Aufkommen von Trennlinien verhindert.

Bemerkenswert waren im Herbst 1996 auch noch einige weitere Diskussionsbeiträge:

Der *deutsche* Außenminister Klaus Kinkel verwies in einer Ansprache vor dem Ständigen Rat positiv auf "interessante" Vorstellungen des Präsidenten der Französischen Republik, Jacques Chirac, zum Gedanken einer schrittweisen Überführung des OSZE-Normengefüges in geltendes Völkerrecht. Auch die Anregung des Amtierenden Vorsitzenden, des Schweizer Außenministers Flavio Cotti, einen "Beratenden Ausschuß" mit sieben ständigen und acht wechselnden Mitgliedern zu bilden, der den Amtierenden Vorsitz beraten und Vorschläge unterbreiten sollte, nannte Kinkel "außerordentlich interessant." In der erwähnten Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses deutete ein deutscher Sprecher auch Interesse an einer eventuellen Überprüfung und authentischen Interpretation der Helsinki-Prinzipien an - was einen Delegierten, der einen anderen EU- und NATO-Mitgliedstaat vertrat, alsbald zu einer kritischen Anmerkung veranlaßte.

Die *Schweiz* (die sozusagen als regulärer Teilnehmerstaat und als Vorsitzland eine besondere Rolle zu spielen hatte) unterbreitete eine ganze Liste möglicher Maßnahmen zur Kooperation zwischen internationalen Organisationen - von Ad-hoc-Verabredungen zu gemeinsamen Aktionen (unter Ausschluß von Hierarchien) über synergiefördernde Verfahrensregeln bis zu jährlichen Treffen, die von der OSZE arrangiert werden könnten. Außerdem regte die Schweiz als Einzelstaat eine OSZE-interne Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zu gegenseitiger Information und Konsultation vor allen eventuellen Änderungen der nationalen Sicherheitspolitik an, wobei die Anlässe (gemäß dem für die OSZE charakteristischen umfassenden Sicherheitsverständnis) nicht auf politisch-militärische Aspekte der Sicherheit beschränkt werden sollten.²⁹

Die *Ukraine* nahm die Sicherheitsmodell-Diskussion zum Anlaß für die Aussage, daß man gegen die NATO-Erweiterung nichts einzuwenden habe, wenn sie schrittweise und transparent erfolge und nicht zu einer Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Gebiet der neuen Mitglieder führe (der

²⁹ Die Realisierung dieses Gedankens würde einen ungemein weitgehenden Wandel der internationalen Beziehungskultur bewirken, da es kaum wichtige politische Entscheidungen gibt, die nicht irgendwie eine der Dimensionen der Sicherheit berühren, sei es die wirtschaftliche, politische, ökologische, soziale usw. Dies alles würde dann Gegenstand eines umfassenden Prozesses von Kommunikation und Konsultation werden.

Vorstoß von Belarus zugunsten einer kernwaffenfreien Zone vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer werde unterstützt). Darüber hinaus warb die Ukraine für die Erarbeitung von Konzepten und Durchführungsvorkehrungen für OSZE-Friedenserhaltungsoperationen, einschließlich entsprechender Arrangements mit der NATO, der WEU und u.U. der Europäischen Union; eine wichtige Rolle könne die "Partnerschaft für den Frieden" spielen; allerdings sollten solche Operationen ausschließlich unter der Schirmherrschaft der OSZE stattfinden (die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten wurde nicht erwähnt).

Dies alles zeigt, daß in den Wochen und Monaten vor dem Gipfel von Lissabon eine spannende Verhandlungslage gegeben war:

Rußland kam in mancher Hinsicht westlichen Vorstellungen entgegen und bemühte sich, innerhalb des Rahmens der Budapester Ministerrats-Leitlinien zu bleiben. Zugleich versuchte es aber doch, wesentliche Elemente seiner Konzeption in verschiedenen Versionen im Spiel zu halten - etwa die zentrale Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur und die hierzu erforderliche strukturelle Stärkung (z.B. durch die Verrechtlichung) sowie die Idee eines dem UNO-Sicherheitsrat irgendwie ähnlichen engeren Organs - dessen Einführung durch Konzessionen in bezug auf seine Befugnisse (lediglich beratenden Charakters) betrieben wurde.

Die *NATO* beharrte im wesentlichen auf ihrer grundsätzlichen Position, ließ aber Flexibilität in bezug auf das von der EU lancierte "Plattform"-Projekt erkennen.

Die *Europäische Union* deutete stärker als die *NATO* eine gewisse Bereitschaft zu strukturellen "Fortschritten" an; das Projekt der "Plattform" wies einige ausgesprochen reizvolle Züge auf. Es versuchte nämlich, zwei Konzeptionen miteinander zu verbinden: zum einen die "westliche" Grundposition, nämlich das Nein zu einer "statischen" und "hierarchischen" Neukonstruktion einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung, und statt dessen das Ja zur pragmatischen Flexibilität, d.h. zur situationsgerechten Ad-hoc-Kooperation der existierenden Organisationen (eine solche Konstellation von "Angebot" und "Nachfrage" begünstigt natürlich die Inhaber von politischer "Marktmacht", d.h. also hier insbesondere die *NATO*); zum anderen die Idee einer besonderen, herausgehobenen Rolle der OSZE, nämlich erstens vermöge ihrer besonderen Vorteilsposition und Funktion im Bereich der konsensualen Vorgabe von Regimebestimmungen (Prinzipien und Normen für einen Verhaltenskodex auch für internationale Organisationen), zweitens jedoch dadurch, daß sie die Schlüsselfunktion für das Arrangieren der Interaktion und Kooperation der anderen Organisationen wahrnehmen sollte durch die Bereitstellung der "Plattform" sowie als "Gastgeberin" und Koordinationsstelle.

Das heißt: Was das Erscheinungsbild betrifft, so sah das "Plattform"-Projekt für die OSZE eine Zentralposition im inter-institutionellen Netzwerk vor - und dies sah nach einem Entgegenkommen gegenüber russischen Intentionen aus. Andererseits läge in der Perspektive eines "realistisch" kalkulierten Kräfteverhältnisses die politische Macht aber auch dann nach wie vor eher bei der NATO (und in gewissem Sinne auch bei der Europäischen Union selbst), weil die operative Schwäche der OSZE durch die Realisierung dieses Projekts nicht per se überwunden würde, sowohl auf Grund dessen, daß sie nicht über massivere Sanktionsmittel verfügt, wie auf Grund der Fortgeltung des Konsensprinzips.³⁰

Über mögliche Hintergründe dieser Verhandlungslage läßt sich ausgiebig spekulieren; etwa darüber, ob man mit verteilten Rollen gespielt hat, als manche einflußreiche EU-Mitgliedstaaten die Bereitschaft erkennen ließen, einer Verrechtlichung bestimmter Elemente des OSZE-Systems näherzutreten; oder darüber, welche Absichten mit den erwähnten Andeutungen einiger wichtiger Akteure verbunden waren, russischen Vorstellungen zur Einführung eines "engeren" ("closed ended") Beschlußvorbereitungsgremiums näherzutreten oder sie zumindest interessant zu finden. Denkbar ist beispielsweise die Möglichkeit, daß eine gewisse Umgestaltung der OSZE - und insbesondere ihres Erscheinungsbildes (im angedeuteten Sinn) - als ein "bargaining chip" in der Auseinandersetzung über die NATO-Erweiterung hätte fungieren können oder sollen, und zwar so, daß russischen Bedenken (parlamentarisch und anders artikulierten) über diese Erweiterung durch demonstrative Konzessionen in bezug auf russische Vorstellungen zum Sicherheitsmodell und zur Position der OSZE im Rahmen dieses Modells begegnet werden mochte. Andererseits war abzusehen, daß die Idee eines auch nur beratenden Organs, in dem nicht alle Teilnehmerstaaten vertreten sind, insbesondere auf das unnachgiebige Nein zahlreicher kleinerer Delegationen (und Hauptstädte) stoßen würde; es war also für jene Staaten, die der russischen Seite, etwa mit Blick auf die NATO-Erweiterungsprobleme, im Kontext der OSZE-Entwicklung Konzessionsbereitschaft demonstrieren wollten, absolut risikolos, dies in bezug auf die Schaffung eines solchen Organs zu tun.

³⁰ Daß sich ungeachtet der Konsensregel auch im Rahmen der KSZE/OSZE längst Tendenzen zur Wirksamkeit des "chernen Gesetzes der Oligarchie" geltend gemacht haben, ist seit längerem bekannt; es zeigte sich z.B. bei der Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur Befassung mit bestimmten Konflikten, zu denen der Vorsitz neben Vertretern unmittelbar betroffener und benachbarter Staaten so gut wie stets auch Vertreter der "Großen" einlädt. Ein Beispiel ist die "Minsker Konferenz" und deren Exekutivkomitee, die "Minsker Gruppe".

Die Erklärung von Lissabon

Das auf den ersten Blick magere Erscheinungsbild des Lissabonner Beschlusses zum "Sicherheitsmodell" kommt nicht von ungefähr, wenn man die angedeutete Interessen- und Positionenkonstellation in Betracht zieht.

Eine ausführliche Interpretation des Texts³¹ kann hier unterbleiben. Zahlreiche geläufige Bekenntnisse und Feststellungen werden bekräftigt und wiederholt. Die "zentrale Rolle" der OSZE "bei der Verwirklichung des (...) angestrebten gemeinsamen Sicherheitsraums" - "ohne Trennlinien (...) in dem alle Staaten gleichberechtigte Partner sind" - wird zwar betont. Aber zur Konkretisierung werden nur wenige neue Konzepte und Perspektiven entwickelt. Die zentralen Solidaritätselemente des "Verhaltenskodex" werden hervorgehoben;³² die Transparenz aller Sicherheitsarrangements, das Prinzip der Berücksichtigung der Sicherheitsanliegen der anderen Staaten, die positive Bedeutung bilateraler oder regionaler Sicherheits- und Partnerschaftsbemühungen und viele andere Aussagen ähnlicher Art sind in diesem Dokument zusammengestellt.

Die Möglichkeit einer gemeinsamen Befassung des Sicherheitsrates im Falle der Erforderlichkeit von Maßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta wird zur Sprache gebracht - aber ohne die bereits in Budapest nicht konsensfähige Klausel, daß das auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien oder der Regelverletzer geschehen und mit konkreten Empfehlungen entsprechender Maßnahmen verbunden werden kann.

Allenfalls neu sind vor allem die folgenden Passagen im Katalog der künftigen Aufgaben des Sicherheitsmodell-Ausschusses:

- Für Fälle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen sollen wirksamere Instrumente entwickelt werden.
- Die "Plattform für kooperative Sicherheit" soll Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen festlegen.
- Die Chance einer Nutzung der OSZE-Instrumente zur Präventivdiplomatie und zur Konfliktverhütung soll durch geeignete Verbesserungsmaßnahmen erhöht werden.
- Die Ausarbeitung einer "Europäischen Sicherheitscharta" soll in Erwägung gezogen werden. (Welchen inhaltlichen und formalen Charakter diese Sicherheitscharta haben könnte, wird nicht angedeutet.)

³¹ Vgl. Anm. 5.

³² Ziff. 6 der Erklärung; vgl. Anm. 10.

Der Fortgang der Arbeiten

Seit dem Lissabonner Gipfel ist die Diskussion im Sicherheitsmodell-Ausschuß weitergeführt worden.

Rußland hat als ein an der Schaffung der "Sicherheitscharta" besonders interessierter Staat die betreffende Aussage von Lissabon zum Anlaß genommen, seine diesbezüglichen Vorstellungen zu erläutern: Man solle das Projekt als einen umfassenden Entwicklungsprozeß verstehen (Rußland geht also in gewisser Weise auf die westliche Akzentuierung des dynamischen Charakters der Sicherheitsmodellbemühungen ein - gibt aber offenbar seine Finalitätsvorstellungen nicht auf). Die Charta solle auf dem "acquis" der gesamteuropäischen Sicherheitsregime aufbauen. Auf der Ebene der Prinzipien gelte es, den Helsinki-Dekalog an die neuen Probleme anzupassen und durch neue Festlegungen prinzipiellen Charakters zu ergänzen, u.a.

- durch den Grundsatz der Rücksichtnahme auf Sicherheitsinteressen solcher Staaten, die keiner Allianz angehören;
- durch eine präzisere Klärung des Verhältnisses der Prinzipien der territorialen Integrität und der nationalen Selbstbestimmung;
- durch eine Stärkung des Gewaltverbots, durch verstärkte Solidaritätszusagen an potentielle Aggressionsopfer oder Opfer anderer Verletzungen der Sicherheitscharta; überdies durch das Verbot des Einsatzes bestimmter Waffen.

Auf der Ebene der konkreten Aktionsvorkehrungen soll die Charta Bestimmungen über gesamteuropäische Arrangements für Friedenseinsätze enthalten (Richtlinien für die Tätigkeit von Missionen, für Aktivitäten der Präventivdiplomatie, der Konfliktprävention, des Krisenmanagements, des Peacekeeping und der Rehabilitationseinsätze nach der Beendigung von Konflikten). Ein Kapitel soll der Rüstungskontrolle und den VSBM gewidmet sein. Weitere Abschnitte sollen die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische Dimension der Sicherheit behandeln. Ein weiteres Kapitel über die "menschliche Dimension" soll die Sicherheit der Menschen, die "demokratische Sicherheit" (ein vom Europarat eingeführter Begriff, der sich auf den Zusammenhang zwischen Sicherheit und politischer Ordnung bezieht) sowie die Minderheitenrechte betreffen, wobei interessanterweise auch von "kollektiven Rechten" die Rede ist.³³ Ein Charta-Teil über die Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Organisationen könnte schließ-

³³ Beitrag vom 14. Februar 1997, Dokument Ref. PC/81/97. Bislang waren im KSZE/OSZE-Bereich - ebenso wie in den Vereinten Nationen - immer nur Gewährleistungen individueller Rechte der Angehörigen von Minderheiten konsensfähig.

lich die Inhalte der von der Europäischen Union vorgelegten "Plattform für kooperative Sicherheit" aufgreifen.

Daß diese Vorschläge nicht auf ungeteilte Zustimmung stießen, versteht sich. Die USA meinten, andere Elemente der Agenda des Ausschusses müßten Priorität erhalten, bevor man überhaupt Erwägungen darüber beginnen könnte, ob eine Sicherheitscharta sinnvoll sei. Kritische Beiträge anderer Delegierter hatten z.B. folgende Ausrichtung:

- Noch sei ganz unklar, in welchem formellen und inhaltlichen Verhältnis die beiden Anliegen "Sicherheitsmodell" und "Charta" überhaupt stehen sollten.
- Vorrang sollte die Identifizierung konkreter "issues" haben und die Formulierung daraus ableitbarer Verpflichtungen; generelle und mit hohen Ansprüchen versehene "Strukturen" zu entwerfen, sei nicht sehr sinnvoll.³⁴
- Das ganze Jahr 1997 werde für die Implementationsverbesserung bereits vereinbarter und die Erarbeitung zusätzlicher Detailelemente genutzt werden müssen; so sei die Befassung mit Form und Inhalt der "Charta" verfrüht.
- Man sollte sich fragen, was denn eine solche "Charta" überhaupt zur realen Verbesserung der Sicherheitslage beitrüge.
- Wenn man die Krise in Albanien und die Aktion der OSZE betrachte, zeige sich, daß die Problembewältigungsfähigkeit der OSZE nicht davon abhängt, ob es eine solche Charta gibt.

Wieder andere Delegationen lehnten zwar die alsbaldige Befassung mit dem Thema nicht von vornherein ab, meinten aber, es müsse doch zunächst sehr grundlegend darüber gesprochen werden, was die Charta denn sein solle und was nicht.

Noch ist die Befassung nicht über derartige Präliminardiskussionen hinausgekommen. Der vermittelnde Vorschlag des dänischen Vorsitzes, man möge doch zunächst einmal mögliche Mosaiksteine identifizieren, die für die Komposition einer Charta in Frage kämen, fand nur geteilte Zustimmung.

Statt dessen hat sich zuletzt die Diskussion des Sicherheitsmodell-Ausschusses auf einige spezielle Themen konzentriert. Einerseits geht es dabei im Rahmen der Diskussion über die "Plattform" um die Anknüpfung bzw. den Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.³⁵

³⁴ Die Initiatoren des "Charta"-Projekts hatten dafür plädiert, der Charta eine ähnlich grundlegende und umfassende Bedeutung zu geben wie 1975 der Helsinki-Schlußakte, aber eben auf einem - den heute bestehenden Möglichkeiten angemessenen - höheren Niveau von Inhalt und Status.

³⁵ Das Sekretariat legte hierzu einen Statusbericht vor, demzufolge formalisierte Beziehungen bislang lediglich mit den Vereinten Nationen bestehen, während mehr oder weniger

Hiermit stand auch das im Juni 1997 veranstaltete Seminar über regionale Sicherheitskooperation in Verbindung, zu dem eine ganze Reihe von regionalen Organisationen und Staatengruppierungen eingeladen war. Mit den Besonderheiten regionaler Sicherheitskooperation hat ein weiteres Diskussionsthema zu tun, nämlich die Anpassung von Regimen der Vertrauens- und Sicherheitsbildung an spezifische Umstände, die mit regionalen Gegebenheiten verbunden sind (die Probleme der Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Südosteuropa, nämlich in Bosnien-Herzegowina und seinem nachbarschaftlichen Umfeld, stellen einen besonders heiklen Spezialfall dar).

Indessen haben auch die unter dem Stichwort "Plattform für kooperative Sicherheit" angestellten Überlegungen zur nicht-hierarchischen, aber von der OSZE besonders zu betreibenden Zusammenarbeit zwischen ihr und verschiedenen anderen einschlägigen Organisationen noch nicht zu einigermaßen klaren Perspektiven geführt. Ungeklärt ist beispielsweise, ob den entsprechenden Bemühungen das OSZE-typische "umfassende Sicherheitsverständnis" zugrundegelegt werden soll, oder nicht. Geht es um "Sicherheitspolitik" im engeren Sinn, dann kommen als Interaktions- und Kooperationspartner in erster Linie Organisationen in Frage, die vor allem für die militärische Sicherheitspolitik relevant sind, wie etwa die NATO (zusammen mit dem neuen Atlantischen Partnerschaftsrat, der an die Stelle des früheren Kooperationsrates tritt) oder die WEU. Gilt hingegen das für die KSZE/OSZE typische "umfassende" Sicherheitsverständnis als maßgeblich, so daß z.B. auch die wirtschaftliche und die ökologische Dimension der Sicherheit zur Sache gehören, dann kämen überdies noch zahlreiche andere Organisationen als "Mitwirkende" in Frage - von der OECD bis zur UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), vom Europarat bis zu den verschiedenen Entwicklungsbanken.

Andererseits hat das Thema der solidarischen Unterstützung von Teilnehmerstaaten in verschiedenen denkbaren Anläßfällen besondere Aufmerksamkeit gefunden. Dabei haben sich mehrere Perspektiven herauskristallisiert: Zum einen geht es um solidarischen Beistand in Katastrophenfällen verschiedener Art sowie im Falle innerer Krisen (zum Beispiel bei Versuchen zur illegalen Beeinträchtigung oder Beseitigung der rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung). Zum anderen geht es um gemeinsames Handeln in Fällen der Nichteinhaltung von OSZE-Prinzipien und Normen durch einen

regelmäßige und intensive Kontakte und Konsultationen mit einer Vielzahl von Organisationen gepflegt werden und auch die gegenseitige Einladung zu wichtigen Konferenzen usw. üblich ist. Ein besonderes Augenmerk wird der Zusammenarbeit von Missionen der OSZE und anderer Organisationen (UNO, EU/EG usw.) vor Ort gewidmet, und einen Sonderfall bildet das multilaterale Zusammenwirken vieler Akteure im Rahmen des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina.

Teilnehmerstaat. Dabei wird in Rechnung gestellt, daß es sich in solchen Fällen nicht unbedingt um eine mutwillige Mißachtung der betreffenden Bestimmungen handeln muß, sondern daß es sich um umständebedingte Implementations-Schwierigkeiten handeln kann, zu deren Behebung man dem betreffenden Staat partnerschaftlich Hilfe leisten sollte.

Als eine ganz andere, besonders brisante Kategorie von Anlaßfällen betrachtet man die mögliche Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung gegen einen Teilnehmerstaat, der dann solidarischen Beistand erhalten soll. Für alle diese Fälle sollen geeignete Maßnahmen vorgesehen werden - je nach der Art des Anlasses von Konsultationen über die Entsendung von Missionen und andere Hilfsaktionen bis zur Befassung des UNO-Sicherheitsrates. Entsprechend den Grundprinzipien der OSZE, die den Zusammenhang von Sicherheit und Zusammenarbeit und das umfassende Sicherheitsverständnis betreffen, wird überlegt, wie man in entsprechenden Fällen jeweils zunächst kooperative Maßnahmen einleiten könnte, bevor - im Falle der Unwirksamkeit dieser Maßnahmen - zu negativen Sanktionen gegriffen werden kann oder muß. Die unumgängliche Voraussetzung für ein rechtzeitiges und wirksames gemeinsames Handeln ist selbstverständlich die dauernde Aufmerksamkeit hinsichtlich der Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen und Bestimmungen.

Auch diese Diskussionen des Sicherheitsmodell-Ausschusses finden im Rahmen der Behandlung des "Plattform"-Projekts statt. Es wird nämlich erwogen, in der "Plattform" nicht nur die inter-institutionelle Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen zu thematisieren, sondern auch sozusagen OSZE-interne Vorhaben wie die Verbesserung der Vorkehrungen zur Präventivdiplomatie, zum Krisenmanagement und zur Rehabilitation nach Konflikten. Das wirkt aufs erste etwas verwirrend, kommt aber nicht von ungefähr: Man hat den Eindruck, daß etliche Delegationen möglichst viel von dem, was sich auf das "Sicherheitsmodell" beziehen läßt, unter dem Stichwort "Plattform" behandeln möchten - u.a. weil sie kein Interesse daran haben, die entsprechenden Diskussionen etwa im Rahmen des Projekts der "Sicherheitscharta" zu führen, wo man sich womöglich auch auf die Diskussion anderer Elemente des "Charta"-Projekts einlassen müßte. Fast könnte man manchmal meinen, es sei eine taktische Hauptfunktion des "Plattform"-Projekts, als Alternative zur "Charta"-Idee zu dienen; dabei sind sich allerdings die Befürworter der "Plattform" noch keineswegs darüber einig, welche Inhalte denn in die "Plattform" eingehen sollen.

Überhaupt ist bislang die logische und sachliche Relation zwischen der "Sicherheitsmodell"-Diskussion und dem Projekt der "Plattform für kooperative Sicherheit" nicht eindeutig geklärt. Von Anfang an wurden unter dem Titel der "Plattform" sowohl OSZE-interne Verfahrens- und Struktur-

verbesserungskonzepte unterbreitet als auch Überlegungen zur Gestaltung kooperativer Beziehungen zwischen der OSZE und anderen sicherheitsrelevanten Organisationen. Das wird hier vermerkt, weil darin symptomatisch die von Anfang an bestehende Mehrdeutigkeit des Komplexes "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" zum Ausdruck kommt: Für manche Beteiligte stand dieser Komplex von Haus aus im Zeichen der Aufwertung der OSZE zum Hauptverantwortungsträger für die europäische Sicherheit; unter dieser Voraussetzung lassen sich dann alle Einzelprojekte als irgendwie die OSZE selbst betreffende Vorhaben begreifen. Für andere Beteiligte war es von vornherein selbstverständlich, daß die OSZE nur eine Komponente eines Miteinanders nicht-hierarchisch kooperierender Organisationen werden würde - und dann sind manche Vorhaben sozusagen Angelegenheiten der OSZE selbst, andere dagegen müssen zwischen ihr und einer Reihe weiterer Organisationen und Institutionen ausgehandelt werden. Unter dieser Voraussetzung kann die OSZE, auch wenn sie intern zum Konsens über entsprechende Anliegen kommt, anderen Organisationen allenfalls Vorschläge und Einladungen zur Zusammenarbeit unterbreiten. Konzeptuelle Mehrdeutigkeiten sind dabei Ausflüsse unterschiedlicher Interessenlagen und Absichten.³⁶ Mit anderen Worten: OSZE-Diskussionen lassen sich nicht angemessen verstehen, wenn man die Beiträge sozusagen zum Nennwert akzeptiert. Sie sind stets Ausdruck politischer Interessen und Intentionen, die manchmal offen erkennbar sind, zuweilen aber aus dem Kontext erschlossen werden müssen.

Ein Ausblick zum Schluß

Die Interessenlage maßgeblicher OSZE-Teilnehmerstaaten und Staatengruppen war im Berichtszeitraum durch eine Konstellation bestimmt, die über die OSZE-internen Beziehungen hinausreichte. Davon war bereits die Rede, nämlich anläßlich der Hinweise auf die Auseinandersetzung über die NATO-Erweiterung. Man kann daher annehmen, daß die Einigung zwischen der NATO und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997 über die "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" auch die Voraussetzungen für die Diskussion über das

³⁶ Analog gilt hier die treffende Feststellung Adam Daniel Rotfelds: "Spezifische Interessen einzelner Großmächte verstecken sich in der Regel hinter der Fassade formaler Auseinandersetzungen oder komplexer Debatten um die institutionelle Transformation bestehender Sicherheitssysteme." Allerdings sind im Rahmen der OSZE, wie sich zeigte, an diesen Auseinandersetzungen nicht nur Großmächte beteiligt. Siehe Adam Daniel Rotfeld, Die Zukunft des Europäischen Sicherheitssystems, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/1995, S. 221ff., hier S. 222.

"Sicherheitsmodell" verändert.³⁷ Freilich: Welchen Charakter diese Veränderung hat, das ist bis jetzt noch nicht auszumachen.

Es könnte sein, daß die Übereinkunft zwischen der NATO und Rußland die Bedeutung der OSZE-Reformbestrebungen mindert: Die Unterzeichnung der Grundakte signalisiert, daß Moskau die Osterweiterung der NATO hinnimmt. OSZE-Reformen hätten dann als "bargaining chips" für die russische Akzeptanz der NATO-Erweiterung an Kurswert verloren.³⁸ Vielleicht meint man in Moskau, daß es mehr Sinn macht, direkt mit der NATO ins Reine zu kommen und sich in bezug auf die Gestaltung der künftigen Ost-West-Beziehungen nicht einem Forum zu überantworten, das nur zu eindeutigen Beschlüssen kommt, wenn auch Staaten wie Liechtenstein und Malta, Kasachstan und Usbekistan, Estland und Lettland ihre Zustimmung geben.

Aber auch eine ganz andere Einschätzung wäre möglich, nämlich dahingehend, daß Rußland, weil es die Übereinkunft vom 27. Mai 1997 nur nolens volens getroffen hat, um so mehr daran interessiert ist, daß diese Übereinkunft nicht die einzige maßgebliche Grundlage der Ost-West-Entwicklung bleibt. Unter dieser Voraussetzung könnte die multilaterale, im Rahmen der OSZE zu führende Diskussion über das europäische Sicherheitsmodell an Relevanz gewinnen.

Die Zukunft ist offen. Die Diskussion im Sicherheitsmodell-Ausschuß wird weitergehen. Zu welchem Ende - oder aber ohne Aussicht auf einen fixen Abschluß (und folglich als eine "unendliche Geschichte") - dies ist noch nicht abzusehen.

³⁷ Vgl. Anm. 6.

³⁸ Daß die russische Führung im Zuge der Entwicklung ihr massives Interesse an der Umgestaltung der OSZE verloren haben könnte, wurde schon im Anschluß an den Eklat von Budapest angedeutet; vgl. Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 109-119.

Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Tätigkeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI

Einführung

Die Debatten innerhalb der multilateralen europäischen Sicherheitsorganisationen (NATO, EU/WEU und OSZE) über ihre zukünftige Rolle im Sicherheitsbereich gaben den Anstoß zu den Beschlüssen des KSZE-Gipfeltreffens in Budapest im Dezember 1994.¹ Dieses Treffen leitete eine breit angelegte Diskussion über ein Modell ein, das auf den KSZE-Prinzipien beruht, wie sie die Helsinki-Schlußakte von 1975, die Charta von Paris aus dem Jahre 1990 und das Helsinki-Dokument von 1992 widerspiegeln. Das Ziel war die Ausarbeitung eines "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert".² Infolge seiner langjährigen Beschäftigung mit Fragen der internationalen Sicherheit wurde das *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* sowohl von Vertretern der OSZE als auch von hohen politischen Amtsträgern aus einer Reihe von Ländern dazu ermutigt, einen Beitrag zu dieser Diskussion zu leisten. Im Herbst 1995 richtete SIPRI eine "Unabhängige Arbeitsgruppe (UAG) für eine künftige Sicherheitsagenda für Europa" ein. Beabsichtigt war, namhafte Wissenschaftler, aktive und ehemalige Diplomaten sowie Politiker zu einer gemischten Gruppe zusammenzubringen, deren Überlegungen neue Perspektiven für den Umgang mit den entscheidenden sicherheitspolitischen Herausforde-

¹ Zu dieser Thematik wurden zahlreiche Studien veröffentlicht. Vgl. u.a. E. Bahr/D. S. Lutz (Hrsg.), *Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG)*, Baden-Baden 1994/95; U. Nerlich, *NATO at the Crossroads Once Again: NATO's Future Functions, Structure and Outreach*, Ebenhausen 1995, SWP-S 406; B. Meyer, *NATO Enlargement: Path to Unity or to a New Division of Europe?*, PRIF-Report 38, Frankfurt/Main 1995; A. Ananicz/P. Grudzinski/A. Olechowski/A. Onyszkiewicz/K. Skubiszewski/H. Szlajfer, *Report Poland-NATO*, Warschau 1995; Finnish Council of State, *Security in a Changing World*, Report to the Parliament, 6. Juni 1995, verteilt im Forum für Sicherheitskooperation, Dok. FSC/159/95, 11. Juli 1995; *Should NATO Expand? Bericht einer Unabhängigen Task Force* (Vorsitzender: Harold Brown), mit finanzieller Unterstützung des US Council on Foreign Relations, New York 1995; R. D. Asmus/R. L. Kugler/S. Larrabee, *NATO expansion: the next steps*, in: *Survival* 1/1995, S. 7-73.

² Vgl. KSZE, *Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest*, *Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 467.

rungen, denen Europa sich auf dem Weg ins neue Jahrhundert gegenüber sieht, eröffnen sollten.

In Zusammenarbeit mit einigen der führenden unabhängigen Forschungsinstitute berief SIPRI drei Treffen der UAG ein, die sich auf unterschiedliche Aspekte der entstehenden europäischen Sicherheitsagenda konzentrierten.³ Insgesamt wirkten fast 60 Teilnehmer aus verschiedenen akademischen und wissenschaftlichen Institutionen, aus Regierungen und internationalen Organisationen in Europa und den Vereinigten Staaten an der Arbeit der Gruppe mit. Sie nahmen in persönlicher Eigenschaft teil, d.h. nicht als Vertreter ihrer jeweiligen Regierungen oder Organisationen.

Das Projekt fand seinen Höhepunkt in der Präsentation des Abschlußberichts *"Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa"* in Stockholm im Oktober 1996, der auf den Überlegungen der UAG basierte.⁴ Der Abschlußbericht sowie die Zusammenfassungen der UAG-Treffen wurden auf Ersuchen des OSZE-Sekretariats in Wien allen Delegationen der 54 OSZE-Teilnehmerstaaten zur Verfügung gestellt. Einige der Empfehlungen des UAG-Abschlußberichts fanden schließlich Eingang in das Lissabonner Gipfel-Dokument von Dezember 1996.⁵

Das Mandat der Unabhängigen Arbeitsgruppe

Bei der Bildung der UAG war SIPRI darauf bedacht, die Arbeit an einem zukünftigen Sicherheitsmodell, die in Wien unter der Ägide der OSZE geleistet wurde, nicht zu duplizieren. Das Ziel war, einen bescheidenen Beitrag zur Festlegung der Prinzipien und Normen, die ein entstehendes kooperatives Sicherheitssystem in Europa leiten sollen, beizusteuern und die wichtigsten Risiken und Herausforderungen, denen dieses System sich zu stellen haben wird, zu bestimmen. Dabei wollte die UAG jedoch keinen

³ Die erste "Brainstorming"-Sitzung fand in Zusammenarbeit mit dem Hungarian Institute of International Affairs und der Central European University am 2. Dezember 1995 in Budapest statt. Das zweite Treffen wurde am 12. und 13. April 1996 in Moskau in Kooperation mit dem Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) abgehalten. Das dritte Treffen wurde am 23. und 24. März in Genf in Zusammenarbeit mit dem Programme for Strategic and International Studies (PSIS) des Graduate Institute of International Studies einberufen. Auf der Abschlußkonferenz am 3. Oktober 1996 wurde der Abschlußbericht vorgelegt (siehe Anm. 4).

⁴ Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa, Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 545-562.

⁵ Der Text des Berichts wurde darüber hinaus in mehreren Zeitschriften und in verschiedenen Sprachen veröffentlicht (Englisch, Tschechisch, Niederländisch, Deutsch, Polnisch und Russisch) und fand Verbreitung in Europa, Rußland sowie den Vereinigten Staaten. Siehe z.B. The Helsinki Monitor 6/1996, European Security 1/1997, International Affairs 1/1997 (in Russisch und Englisch), Berliner Europa Forum 1/1997 (in Deutsch), Mezharodni Vztahy 1/1997 (in Tschechisch) sowie The Polish Quarterly of International Affairs 1/1997.

vollständigen Satz detaillierter politischer Handlungsanweisungen ausarbeiten, sondern machte sich vielmehr daran, einen Überblick über Schlüsselfragen und -probleme zu erstellen, die von den politischen Entscheidungsträgern berücksichtigt werden sollten. Insbesondere begann sie mit der Erfassung der Probleme, die sich bei der Konsolidierung eines kooperativen Sicherheitssystems in Europa ergeben, und lenkte die Aufmerksamkeit auf solche Fragen, die von der Diplomatie angesichts der Notwendigkeit, drängende aktuelle Probleme zu lösen, häufig als praxisfern, unbequem, um nicht zu sagen abstrakt, verworfen werden. Damit war die Hoffnung verbunden, eine längerfristige Perspektive in Richtung auf den multilateralen Sicherheitsprozeß in Europa anbieten zu können - in Anerkennung der Tatsache, wie Henry Kissinger es einmal ausdrückte, daß sich "einer internationalen Ordnung, wenn sie erstmals ins Leben gerufen wird, viele Möglichkeiten eröffnen", daß aber "die frühen Entscheidungen besonders ausschlaggebend sind".⁶

Die UAG erhielt dementsprechend ein Mandat, das weiter gefaßt war als das zur Erarbeitung des OSZE-Sicherheitsmodells, wie es in den Beschlüssen des Budapester Ministerratstreffens im Dezember 1995 formuliert worden war.⁷ Als Ziele der UAG wurden festgelegt:

- die Beurteilung der derzeitigen grundsätzlichen Veränderungen im europäischen Sicherheitsumfeld,
- die Identifizierung neuer Risiken und Herausforderungen sowie der Mittel und Wege, diesen zu begegnen,
- die Bestimmung der Ziele des entstehenden Sicherheitssystems und die Ausarbeitung seiner Leitprinzipien sowie
- die Unterbreitung von Reformvorschlägen für bestehende Institutionen, die es diesen ermöglichen, mit den derzeitigen fundamentalen Veränderungen in Europa fertig zu werden und sie zu bewältigen.

Bei der Aufstellung dieser Ziele war es der UAG ein besonderes Anliegen, über die Diskussion der sich verändernden Rollen und Strukturen multilateraler Organisationen in Europa hinauszugehen. Angesichts der Intensität der laufenden heftigen Debatten über die Erweiterung der NATO und der EU sowie über deren zukünftige Rolle im Sicherheitsbereich ist es vielleicht nicht verwunderlich, daß ein großer Teil der derzeitigen Diskussion darüber, wie das europäische Sicherheitssystem zukünftig aussehen und funktionieren soll, von einem "architektonischen Ansatz" (d.h.

⁶ H. Kissinger, *Diplomacy*, New York 1994, S. 26-27 (eigene Übersetzung).

⁷ Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996*, S. 527-539, insbes. S. 534-536.

einem Ansatz, in dessen Mittelpunkt die Struktur und die Interaktion multilateraler Organisationen stehen) beherrscht wird. Die Ausgangsüberlegung, die der Arbeit der UAG zugrunde lag, war jedoch die, daß Sicherheitsorganisationen sich an den Problemen orientieren sollten - und nicht umgekehrt. Dementsprechend ging die UAG bei ihrer Arbeit so vor, daß sie zunächst die wichtigsten Herausforderungen und Sicherheitsrisiken identifizierte und untersuchte, denen Europa sich heute und in absehbarer Zukunft gegenüber sieht, und erst dann die Frage stellte, welche normativen Veränderungen bestehender Institutionen notwendig seien, um ihnen gerecht zu werden. Daraus folgten Überlegungen zur Struktur und zur Funktion multilateraler Organisationen.⁸ In dieser Hinsicht bestand die Aufgabe nicht darin, "Gebäude zu konstruieren", sondern vielmehr darin, "Konstruktionen zu bauen".

Auf dem Weg zu einem kooperativen Sicherheitssystem

Das Ende des Kalten Krieges und der Zusammenbruch der bipolaren Teilung Europas haben unter Wissenschaftlern und Diplomaten bei ihren Überlegungen zur Gestaltung eines neuen europäischen Sicherheitssystems für ein neues Zeitalter für erheblichen Aufruhr gesorgt. Als SIPRI dieses Projekt in Angriff nahm, ging es von der Auffassung aus, daß kooperative Sicherheit - entsprechend dem Organisationsprinzip eines Systems, "das darum bemüht ist, seine Zwecke durch institutionellen Konsens statt durch Androhung materiellen oder physischen Zwangs zu erfüllen" - sowohl eine tragfähige als auch eine wünschenswerte Grundlage zum Erhalt von Frieden und Stabilität in der Welt nach dem Kalten Krieg ist.⁹

Ein System kooperativer Sicherheit impliziert die Anerkennung und die Befolgung einer Reihe ineinandergreifender verbindlicher Verpflichtungen zur Begrenzung militärischer Fähigkeiten und Handlungen von seiten der Staaten. An die Stelle von Mißtrauen, Abschreckung und Erzwingung treten

⁸ In Anlehnung an die politikwissenschaftliche Regimetheorie werden "Institutionen" hier in einem weiteren Sinne verstanden als "eher ein Komplex aus Verhaltensweisen und Erwartungshaltungen als (...) formale Organisationen mit Zentralen in imposanten Gebäuden", R. Keohane, *After Hegemony*, Princeton, New Jersey 1984 (eigene Übersetzung).

⁹ J. E. Nolan *et al.*, *The concepts of cooperative security*, in: Ders. (Hrsg.), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington 1994, S. 4-5 (eigene Übersetzung). Siehe ebenso: A. D. Rotfeld, *Europe: the multilateral security process*, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1995*, Oxford 1995, S. 265-314; ders., *Europe: towards new security arrangements*, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1996*, Oxford 1996, S. 279-322; ders., *Europe: in search of co-operative security*, in: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford 1997, S. 127-162.

in einem Regime kooperativer Sicherheit Beziehungen zwischen den Staaten, die auf gegenseitigem Vertrauen beruhen, das aus Transparenz und Berechenbarkeit herrührt, auf dem Abbau und der Vermeidung von Spannungen sowie auf Legitimität. Diese ergibt sich daraus, daß die Staaten anerkennen, daß die militärischen Beschränkungen durch das Regime de facto wesentlich dazu beitragen, ihre eigene Sicherheit zu gewährleisten. Im Ergebnis sind in einem solchen Regime sowohl die Anreize als auch die Fähigkeiten zur Kriegführung drastisch reduziert.

Der Schritt in Richtung auf ein System kooperativer Sicherheit erfordert die Transformation der Grundlagen von Sicherheit. Das Fundament von Sicherheit zu Zeiten des Kalten Krieges war gegenseitige *Abschreckung*, die den systemimmanenten Imperativ widerspiegelte, die Eskalation der politischen Differenzen, die im Mittelpunkt der Ost-West-Rivalität standen, zu einem bewaffneten Konflikt möglicherweise katastrophalen Ausmaßes zu verhindern. Frieden beruhte auf kluger Zurückhaltung und auf dem Wissen der beiden sich gegenüberstehenden Blöcke um die Gefahren des Atomzeitalters; die Aufgabe von Rüstungskontrolle bestand darin, potentiell destabilisierend wirkende Asymmetrien in den militärischen Fähigkeiten der Blöcke zu beseitigen und die Unsicherheit auf beiden Seiten sowie Spannungen durch vertrauensbildende Maßnahmen abzubauen.

Das Fundament eines neuen Systems kooperativer Sicherheit in Europa sollte gegenseitige *Rückversicherung* sein, was von den Staaten verlangt, mit ehemaligen Kontrahenten im traditionell sensiblen militärischen Bereich eng zusammenzuarbeiten. Und genau das macht das eigentliche Wesen kooperativer Sicherheit aus: Es "verlangt von souveränen Staaten die Fähigkeit, die Zusammenarbeit gerade in solchen Angelegenheiten aufzunehmen und aufrechtzuerhalten (...), die traditionell als Kernelement von Souveränität verstanden werden: bei Entscheidungen darüber, was zur Aufrechterhaltung und zur Wahrung der nationalen Sicherheit notwendig ist".¹⁰ Die Schwierigkeit, ein solches System zu errichten, wird gern verglichen mit "einem Schiff, das es zu bauen gilt, während es schon unter Segeln ist". Es wird sicher nicht das Produkt eines in sich schlüssigen Gesamtentwurfs sein; es wird vielmehr aus unterschiedlichen, zuweilen widersprüchlichen praktischen Sachzwängen hervorgehen und eher einem Prozeß von Bemühungen nach dem Motto "Versuch und Irrtum" unterliegen als von der Umsetzung eines in sich logischen und widerspruchsfreien theoretischen Plans abhängen.

Die grundlegenden Elemente einer kooperativen Sicherheitsordnung sind in Europa seit beinahe einem Jahrzehnt vorhanden. Dazu gehören: Be-

¹⁰ A. Handler Chayes/A. Chayes, *Regime architecture: elements and principles*, in: Nolan (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 9), S. 65 (eigene Übersetzung).

grenzungen militärischer Offensivfähigkeiten, funktionstüchtige vertrauensbildende Maßnahmen, kooperative Transparenz- und Verifikationsregime sowie multilaterale Vereinbarungen zur Kontrolle des Exports von Rüstungsgütern und kritischen Technologien. Wie eine amerikanische Wissenschaftlerin bemerkte, "ist Europa in jeder Hinsicht der beste Prüfstand für kooperative Sicherheit. In keiner anderen Region gibt es größere Fortschritte bei der gemeinsamen Regulierung militärischer Fähigkeiten und Operationen, auf dem Weg zu gegenseitiger Rückversicherung und zur Vermeidung von Spannungen".¹¹

Dieses engmaschige Netz aus Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen hat dazu beigetragen, ein beispielloses - einige wagen gar zu sagen revolutionäres - Kernstück militärischer Stabilität und Berechenbarkeit in Europa zu schaffen.¹² In der Hauptsache wurde dies auf zwei Wegen erreicht: Zunächst förderte dieses Netz aus Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen die Umstrukturierung nationaler Streitkräfte dahingehend, daß sie sich besser zur Selbstverteidigung als für einen Angriff eignen; "defensive Verteidigungsstrukturen" sind heute in Europa der Status quo, was das militärische Gleichgewicht erheblich stabiler und weniger bedrohlich als in der Vergangenheit macht. Zweitens bildet es die Grundlage eines umfassenden Transparenz- und Verifikationsregimes, das es allen Staaten erlaubt, Kenntnis von den Streitkräftebeständen anderer Staaten und deren Aufstellung zu erlangen, und das somit Ängste, die sich aus einem Sicherheitsdilemma ergeben, reduziert.¹³ Zusammengefasst sind diese Maßnahmen eine einzige große vertrauensbildende Maßnahme, eine Maßnahme, die die politisch-militärischen Beziehungen in der gesamten Staatengemeinschaft, die sich von Vancouver bis Wladiwostok erstreckt, untermauert.

Die OSZE hat daran mitgewirkt, daß viele dieser Übereinkünfte zur Rüstungsbegrenzung und Vertrauensbildung aus der Zeit des Kalten Krieges Früchte tragen und heute als Normen zur Regelung der Beziehungen zwischen Staaten gelten und Erwartungen an deren Verhalten Gestalt geben. Tatsächlich kann die Rolle, die der Helsinki-Prozeß in diesem Zusammenhang gespielt hat, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die OSZE hat nicht nur die Verbreitung eines gemeinsamen Wertesystems, das auf Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit beruht, gefördert, sondern auch den Rahmen für Verhandlungen über

¹¹ C. Kelleher, Co-operative security, in: ebenda, S. 293 (eigene Übersetzung).

¹² Vgl. M. Mandelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, New York 1996, S. 67-110.

¹³ In der politikwissenschaftlichen Terminologie bezeichnet das "Sicherheitsdilemma" einen Zustand, in dem die Vorbereitungen eines Staates für den Verteidigungsfall den wohlgesonnenen Nachbarn als Anzeichen für eine Angriffsabsicht erscheinen mögen. Diese Vorbereitungen können daher unerwartete Aktionen auf Seiten der Nachbarn auslösen, die zwar ebenfalls nur ihre Verteidigung im Auge haben, aber dennoch wiederum ihrerseits feindselig erscheinen.

ineinandergreifende und sich gegenseitig verstärkende Rüstungskontrollvereinbarungen zur Verfügung gestellt, die nun eine neue europäische Realität prägen, in der die Gefahr der Anwendung von Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen ein für allemal gebannt zu sein scheint.

Das bislang Erreichte läßt dennoch keinen Raum für Selbstgefälligkeit; auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle ist noch viel zu tun, soll das Versprechen kooperativer Sicherheit eingelöst werden. So ist z.B. das Regime, das auf dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) basiert, noch unvollendet.¹⁴ Der Grad, in dem die Staaten den OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit einhalten, hat sich zwar erhöht, läßt aber immer noch zu wünschen übrig. Darüber hinaus hat der Zerfall der ehemaligen Sowjetunion dem Problem der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen neue Dimensionen verliehen, denen dringend Beachtung geschenkt werden muß.

Was aber noch wichtiger ist: Das Wesen der Sicherheitsprobleme in Europa hat sich verändert. Die Herausforderungen, denen sich die politischen Akteure am Ende dieses Jahrzehnts gegenübersehen, unterscheiden sich fundamental von denjenigen gegen Ende des vorangegangenen Jahrzehnts. Das gleiche gilt für die Prioritäten und die Hierarchie der noch zu bewältigenden Probleme. Insbesondere haben sich nun, in einer Zeit, da die Gefahr einen großen Krieges *zwischen Staaten* sehr gering ist, *innerstaatliche* Konflikte als Hauptbedrohung für Frieden und Sicherheit in Europa erwiesen. Letztere haben sich nicht nur ihrem Wesen nach verändert, sondern auch an Intensität zugenommen. Wie beispielsweise in den jüngsten SIPRI-Jahrbüchern dokumentiert ist, waren fast alle größeren bewaffneten Konflikte in den Jahren von 1992 bis 1997 innerstaatlicher Natur. Die meisten wurden von innerstaatlichen Konfliktparteien um die Regierungsgewalt oder um staatliches Territorium ausgetragen.¹⁵

Diese Entwicklung spiegelt den fundamentalen Wandel der globalen geopolitischen Lage seit 1989 wider. Während des Kalten Krieges berührten aus der Sicht beider Supermächte alle Konflikte in ihren jeweiligen Einflusssphären ihre vitalen Interessen. Nach dem abrupten Ende der politischen und ideologischen Ost-West-Konfrontation wurden hingegen viele lokale Konflikte in gewisser Weise "akzeptabel", die bis dahin (aufgrund der Gefahr, daß sie versehentlich einen Großbrand entfachen könnten) als nicht hinnehmbar galten. Das Resultat ist die Ausbreitung lokaler bewaffneter

¹⁴ Einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen in Verbindung mit dem KSE-Vertrag und die künftige Agenda des Vertragsregimes gibt Z. Lachowski, *Conventional arms control*, in: SIPRI Yearbook 1997, a.a.O. (Anm. 9), S. 471-484.

¹⁵ Im Jahre 1996 wurden weltweit 27 größere bewaffnete Konflikte gezählt (zum Vergleich: 30 im Jahre 1995). Mit einer Ausnahme (dem Kaschmir-Konflikt zwischen Indien und Pakistan) waren alle innerstaatlicher Natur; im OSZE-Gebiet gab es keinen einzigen zwischenstaatlichen Konflikt. Vgl. M. Sollenberg/P. Wallenstein, *Major armed conflicts*, in: SIPRI Yearbook 1997, a.a.O. (Anm. 9), S. 17-30.

Konflikte, die nun als Folge latenter Spannungen und Feindseligkeiten, die während des Kalten Krieges unterdrückt worden waren, ausbrechen.

Da sich die Art der Bedrohungen von Frieden und Sicherheit radikal verändert hat, müssen sich auch die Konzepte und Instrumente zu ihrer Bewältigung ändern. Entscheidend ist dabei vor allem, daß die "Spielregeln" in einem entstehenden System kooperativer Sicherheit dahingehend ausgeweitet werden müssen, daß sie neben der traditionellen Konzentration auf die Sicherheit von Staaten die Sicherheit der Menschen einschließen. Das erfordert eine Reinterpretation oder eine Neubestimmung der wichtigsten Regeln und Prinzipien, um eine neue normative Grundlage für die Formulierung der Erwartungen zu schaffen, die sowohl das innerstaatliche als auch das zwischenstaatliche Verhalten von Staaten anbelangen. Dies wiederum hat normative Einschränkungen der Souveränität und der Nichteinmischung zur Folge, die seit Grotius als Eckpfeiler des Völkerrechts gelten. Die Akzeptanz dieser Einschränkungen von seiten der Staaten ist letztendlich der Kern einer in der Entstehung begriffenen kooperativen Sicherheitsordnung.

Risiken und Herausforderungen

Die Vielfalt der auf den Treffen der UAG zum Ausdruck gebrachten Ansichten spiegelte die unterschiedlichen und gelegentlich gegensätzlichen Perspektiven wider, aus denen die zentralen Herausforderungen für die Sicherheit und die Aufgaben, denen Europa sich auf seinem Weg ins nächste Jahrhundert stellen muß, wahrgenommen werden. Dennoch bildete sich unter den Teilnehmern in einigen Punkten ein allgemeiner Konsens über die Neuartigkeit dieser Risiken und Herausforderungen in der Welt nach dem Kalten Krieg heraus.

Erstens gewinnen seit dem Ende der bipolaren Konfrontation die nicht-militärischen Dimensionen von Sicherheit an Bedeutung und erfordern ein breiteres Verständnis von Sicherheit. Zu den neuen Problemen, die dringend Aufmerksamkeit verlangen, gehören Bürgerkriege, ethnische und nationale Konflikte ebenso wie Umweltzerstörung, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Migrationsbewegungen großen Ausmaßes. Wie ein Teilnehmer bemerkte, führt dies allerdings insofern zu einem "quantitativen Problem", als es die Zusammenstellung einer schier endlosen Liste potentieller oder aktueller Sicherheitsrisiken und Herausforderungen, die alle Aufmerksamkeit verlangen, zuläßt; in der Tat beginne der Begriff "Sicherheit" seine inhaltliche Bedeutung zu verlieren.¹⁶ Daher besteht eine

¹⁶ So Piotr Switalski, ehemaliger Leiter der Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, auf dem Budapester Treffen der UAG am 1. Dezember 1995.

der Hauptaufgaben zunächst darin, festzulegen, welche der identifizierten Risiken und Herausforderungen grundsätzlicher Natur und welche Folgeerscheinungen sind, welche dauerhaft und fundamental und welche vorübergehend sind. Geschieht dies nicht, wird es unmöglich, bei deren Bewältigung Prioritäten zu setzen.

Zweitens gehen die bedrohlichsten Sicherheitsrisiken in Europa nach dem Kalten Krieg eher auf innerstaatliche Konflikte zurück (die bedeutende externe Dimensionen haben können) als auf zwischenstaatliche. Viele dieser Risiken resultieren aus den grundlegenden Veränderungen, die sich in den ehemals kommunistischen Staaten vollziehen. Dies betrifft

- die sozialen Verwerfungen, die infolge des Übergangs von zentralen Plan- zu Marktwirtschaften auftreten,
- die politischen Instabilitäten, die mit dem Übergang von totalitären Ein-Parteien-Staaten zu pluralistischen Demokratien auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit einhergehen, sowie
- das Wiederaufleben lange Zeit unterdrückter Konflikte zwischen ethnischen, religiösen und Sprachgruppen.

Anlaß zu besonderer Sorge geben die gewaltigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Probleme, denen sich die neuen unabhängigen Staaten gegenübersehen, die aus dem Zerfall der ehemaligen multinationalen Föderationen Sowjetunion und Jugoslawien hervorgegangen sind. Die Schwierigkeiten, die bei der Konsolidierung der Unabhängigkeit und dem Aufbau neuer Staaten auftreten, sind hier ganz besonders akut, da diese Länder auf so gut wie keine früheren Erfahrungen in der Staatsbildung zurückgreifen können.

Drittens ist das heutige Europa trotz des Verschwindens des Eisernen Vorhangs und der alten Ost-West-Spaltung nach wie vor durch große soziale und wirtschaftliche Unterschiede, die zu einem bleibenden Charakteristikum der politischen Landschaft zu werden drohen, geteilt. Eine der größten Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts besteht darin, die Fragmentierung von Sicherheit in Europa und die damit einhergehende Renationalisierung von Sicherheitspolitik - eine Entwicklung, die sich bereits abzeichnen beginnt - zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist die Förderung kooperativer Initiativen auf subregionaler Ebene, was zumindest hoffen ließe, daß einer dauerhaften Spaltung des Kontinents vorgebeugt werden kann, dringend geboten.

Zusätzlich zu diesen qualitativ neuen Herausforderungen wiesen einige Teilnehmer darauf hin, daß die "klassischen Bedrohungen", die mit bewaffneten

zwischenstaatlichen Konflikten in Verbindung gebracht werden, in der europäischen Sicherheitsgleichung noch immer ein bedeutender Faktor sind. Das Mißtrauen zwischen benachbarten Staaten, genährt durch Grenzkonflikte, Konflikte um Naturressourcen, Auseinandersetzungen über die Behandlung ethnisch verwandter Bevölkerungsgruppen, die jenseits der eigenen Grenzen leben, etc., kann Ängste im Sinne eines Sicherheitsdilemmas hervorrufen und zu destabilisierenden Rüstungswettläufen führen, die sich nachteilig auf das Sicherheitsumfeld auswirken. Die Aufrechterhaltung militärisch-strategischer Stabilität bleibt daher ein wichtiges Ziel - ein Ziel, das verlangt, daß wieder stärkere Betonung auf Rüstungsreduzierung und vertrauensbildende Maßnahmen (KSE-Vertrag, Vertrag über den Offenen Himmel, OSZE-Verhaltenskodex etc.) gelegt wird, die Gefahr laufen, unterminiert zu werden. Es erfordert ebenso die Entwicklung effektiver Strategien und Mechanismen zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung.

Zahlreiche Teilnehmer hoben die konstruktive Einbindung Rußlands in das neue europäische Sicherheitssystem als eine der entscheidendsten Herausforderungen an ein zukünftiges Sicherheitsmodell hervor. Einige von ihnen vertraten die Ansicht, die wahre "russische Bedrohung" bestehe darin, daß Rußlands zahllose Instabilitäten über seine Grenzen schwappen und die europäische Ordnung untergraben könnten; in dieser Hinsicht habe Rußland vielfältige Möglichkeiten, zum "Spielverderber" zu werden.

Obwohl der Zweck der Zusammenkünfte der UAG die Diskussion über die künftige Sicherheitsagenda für Europa war, hütete sich die Gruppe letztendlich davor, einen übertrieben eurozentrischen Blickwinkel einzunehmen. Es gibt eine Vielzahl ethnischer, ökologischer, Bevölkerungs- und anderer Entwicklungsprobleme in dem Raum, den einer der Teilnehmer als Europas "nahes Ausland" bezeichnete - Nordafrika, Zentralasien sowie der Nahe und Mittlere Osten -, die ernsthafte Spannungsursachen und potentielle Sicherheitsprobleme für Europa in sich bergen.¹⁷ Die Europäer müssen sich Gedanken darüber machen, was getan werden kann, um den Dialog mit den Ländern in diesen Regionen zu verbessern; insbesondere bedarf es der Einbeziehung der islamischen politischen Kräfte in diesen Ländern.

¹⁷ So John Maresca, ehemaliger Leiter der US-amerikanischen KSZE-Delegation, auf dem Moskauer Treffen der UAG, 12.-13. April 1996.

Die Anpassung der Prinzipien und Normen

Welche grundsätzlichen Prinzipien und Regeln sollten dem nach dem Kalten Krieg entstehenden europäischen Sicherheitssystem zugrundeliegen? Auch in dieser Frage förderten die Diskussionen auf den Treffen der UAG ein breites Spektrum von Ansichten und sich zuweilen widersprechende Sichtweisen zutage.

Ganz allgemein stellte eine Teilnehmerin zunächst fest, daß Sicherheit als Mittel zum Zweck verstanden werden sollte, namentlich zu dem der Verwirklichung innerstaatlicher Ziele und Ideale (Demokratisierung, Entwicklung von Marktwirtschaften etc.). Sie schlug drei grundlegende Prinzipien vor, die Eingang in ein Sicherheitsmodell finden sollten:

- Jeder Staat ist souverän und für seine eigene Sicherheit verantwortlich, auch wenn er einem Militärbündnis angehört;
- Sicherheitsprobleme sollten nach dem Subsidiaritätsprinzip behandelt werden (d.h., Beschlüsse und Aktionen sollten auf der niedrigsten Ebene ausgeführt werden, auf der sie effektiv gefaßt bzw. durchgeführt werden können);
- zwischen den Staaten müssen Solidarität und Einvernehmen im Hinblick auf Sicherheitsfragen herrschen.

Sie schlug des weiteren vor, ein Prinzip der "hinlänglichen Sicherheit" zu entwickeln, das der Literatur zur Rüstungskontrolle entlehnt ist. Dies wäre freilich ein subjektives, schwer zu quantifizierendes Prinzip; aber auch die Sicherheitsperzeptionen von Staaten selbst sind höchst subjektiv.¹⁸

Es wurde ebenfalls vorgeschlagen, ein *Inklusionsprinzip* in ein zukünftiges Sicherheitssystem aufzunehmen.¹⁹ Dieses Prinzip bedeutet, daß alle Staaten in der Gemeinschaft der europäischen Nationen willkommen sind, zumindest soweit sie bereit sind, sich an die herrschenden Normen zu halten. Es wäre der Versuch, der Ziehung neuer Trennlinien in Europa vorzubeugen. Die Entstehung solcher Linien in der politischen Landschaft wäre ein Fehler und würde nicht nur die Renationalisierung von Sicherheitspolitik befördern, sondern könnte auch - was vielleicht noch beunruhigender wäre - der Rückkehr zu einer Blockmentalität Vorschub leisten. In diesem Zusammenhang wurde es als besonders wichtig erachtet, Rußland konstruktiv in die Sicherheitsordnung der Ära nach dem Kalten

¹⁸ So Alyson J. K. Bailes, ehemalige Leiterin der Abteilung für Sicherheitspolitik des Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

¹⁹ So John Maresca auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

Krieg zu integrieren und es darin zu bestärken, die Legitimität dieser Ordnung anzuerkennen.

Die Absicht der NATO, den Kreis ihrer Mitglieder um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten in Mittel- und Osteuropa zu erweitern, rief innerhalb der Arbeitsgruppe unterschiedliche Reaktionen hervor. Während einige Teilnehmer die NATO-Erweiterung mit der Begründung kritisierten, diese verletze u.a. das Inklusionsprinzip, sahen andere in ihr eine der Komponenten eines langfristigen und facettenreichen Prozesses der Sicherheitsbildung in Europa. Dieser Prozeß wird die innere Umwandlung und die Erweiterung praktisch aller bestehenden multilateralen Sicherheitsorganisationen mit sich bringen - nicht nur die der NATO, sondern auch die der EU, der OSZE und des Europarats. Er sollte als ein natürlicher Prozeß betrachtet werden, der für den glaubwürdigen Schutz Rußlands legitimer Sicherheitsinteressen Sorge trägt und Rußland eine verantwortungsvolle Rolle bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung zuweist. Aus langfristiger Perspektive sind die "Vertiefung" und die "Erweiterung" europäischer Sicherheitsorganisationen kein Widerspruch; beide Prozesse ergänzen sich vielmehr.

Die Teilnehmer der UAG waren sich generell darüber einig, daß ein künftiges Sicherheitsregime auf einem gemeinsamen Normenkomplex basieren sollte, der Regeln und Verfahren sowohl für das innerstaatliche als auch das internationale Verhalten von Staaten innerhalb des europäischen Sicherheitssystems aufstellt. Voraussetzung für die Schaffung dieser normativen Grundlage für das Verhalten von Staaten ist die gemeinsame Verständigung auf die grundsätzlichen Ziele und Prinzipien dieses Systems. Einige Teilnehmer bemerkten jedoch, daß einerseits zwar ein deutlicher Bedarf an einem gemeinsamen "Regelwerk" bestehe, das die Erwartungen an das Verhalten von Staaten umreißt, andererseits aber gerade das Fehlen grundlegender Regeln ins Auge springe.

Zahlreiche Teilnehmer warnten davor, die Regeln für eine zukünftige Sicherheitsordnung auf allgemeine politische Erklärungen über Sicherheitsprinzipien zu beschränken, wie etwa diejenigen der Gipfelerklärung von Budapest aus dem Jahre 1994. Adjektiven wie "gemeinsam", "umfassend" und "kooperativ" fehle es - so die Kritik - an begrifflicher Schärfe, und sie ließen Spielraum für sehr unterschiedliche Interpretationen. Diese Terminologie, die in diplomatischen Dokumenten geradezu grassiere, sollte vielleicht eher so verstanden werden, daß sie Kriterien aufstellt, denen ein neues Sicherheitssystem Rechnung tragen müsse, nicht aber als dessen Leitprinzipien, so die Argumentation.

In ähnlicher Weise kam erhebliche Unzufriedenheit mit einigen der heute so vertrauten Postulate, die aus der Arbeit innerhalb der OSZE zur Entwicklung eines "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für

Europa im 21. Jahrhundert" hervorgegangen sind, zum Ausdruck. Eines der "unbequemen" Themen, mit denen die UAG sich beschäftigte, war, was ein Teilnehmer als Trugschluß über die Homogenität europäischer Sicherheit beschrieb. Er vertrat die Ansicht, daß Sicherheit in Europa in Wahrheit nicht homogen sei: Sie sei von Land zu Land unterschiedlich, und zwar nicht nur im Hinblick auf das Vorhandensein von Sicherheitsgarantien, sondern auch unter dem Aspekt der Wahrnehmungen der wichtigsten Herausforderungen, denen die Länder sich gegenübersehen.²⁰ Begriffe wie "gemeinsamer Sicherheitsraum" seien daher irreführend, da dieser Raum eigentlich aus unterschiedlichen Regionen oder Zonen abgestufter Sicherheit bestehe.

Hinsichtlich der damit verbundenen Vorstellung von der Unteilbarkeit von Sicherheit wurde die Meinung geäußert, daß Frieden und Sicherheit sehr wohl teilbar seien; sie hingen eng mit geopolitischen Grenzen zusammen. Dadurch werde es zunehmend schwieriger, in stabilen und wohlhabenden Staaten Unterstützung im eigenen Land für entschlossenes Handeln zur Lösung weit entfernter Sicherheitsprobleme zu gewinnen.²¹ Ein Teilnehmer schlug vor, den Begriff der Unteilbarkeit von Sicherheit eher als Axiom in einem zukünftigen Sicherheitsmodell denn als Beschreibung des heutigen Zustands in Europa zu betrachten. Es möge zwar unrealistisch sein, zu erwarten, daß wirklich gleiche Sicherheit jemals erreicht werden könne; dennoch sollte man sich zum Ziel setzen, die bestehenden Ungleichheiten soweit wie möglich zu reduzieren. In diesem Sinne sollte die Unteilbarkeit von Sicherheit als Ziel eines zukünftigen Sicherheitssystems gesehen werden.²²

Die Teilnehmer waren einhellig dagegen, die Prinzipien und Normen der Schlußakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 systematisch auszutauschen oder umzuschreiben. Das ist auch gar nicht notwendig, da bereits die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 einen ganz anderen philosophischen Blickwinkel einnimmt, nämlich einen, der nicht ausschließlich auf die Beziehungen zwischen Staaten gerichtet ist, sondern vielmehr auf Beziehungen im Inneren der Staaten. Die vorherrschende Meinung war, daß es unbedingt erforderlich sei, die Prinzipien der Schlußakte noch einmal zu bekräftigen. Trotz ihrer inneren Widersprüchlichkeiten stellen sie eine Errungenschaft dar, die Zeichen gesetzt hat und von bleibendem Wert ist.

²⁰ So John Roper, Royal Institute for International Affairs, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

²¹ So Peter Volten, Direktor des Centre for European Studies, Universität Groningen, auf dem Budapester Treffen der UAG am 1. Dezember 1995.

²² So Alexander Smolar, Präsident der Stefan Batory Stiftung, Warschau, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

Dennoch herrschte allgemeines Einvernehmen darüber, daß die Neubestimmung oder Reinterpretation einiger wesentlicher Prinzipien angesichts der fundamentalen Veränderungen, die sich in Europa vollzogen haben, in Erwägung gezogen werden sollte. Es wurde hervorgehoben, daß die Prinzipien, die in verschiedenen KSZE-/OSZE-Dokumenten im Laufe der vergangenen 20 Jahre vereinbart und angenommen wurden, den Verlauf der europäischen Zeitgeschichte resümieren und gleichzeitig die Entwicklungslinien und den Rahmen für die zukünftigen gegenseitigen Beziehungen skizzieren. In diesem Sinne sind die Bestimmungen von Helsinki, Paris, Budapest und Lissabon Kapitel der Geschichte der Sicherheitsbildung. Der Prozeß selbst befindet sich noch in der Phase der Entfaltung, *in statu nascendi*. Den Inhalt einiger dieser Bestimmungen und deren Verhältnis zueinander nicht einer erneuten Prüfung zu unterziehen, hieße, die neue Realität in Europa zu ignorieren.²³

Insbesondere war man sich darin einig, daß neu bestimmt werden müsse, wie sich solche Prinzipien wie Souveränität, gleiche Rechte der Staaten und Nichteinmischung einerseits und das Recht der Staatengemeinschaft zur Einmischung andererseits - entweder, wenn staatliche Organe Gewaltakte an der eigenen Bevölkerung verüben, oder, wenn sie die Sicherheit für Teile der Bevölkerung, die ihrer Grundrechte beraubt sind und in Konflikten getötet werden, nicht mehr gewährleisten können (beides galt früher als Kernbereich eigenstaatlicher Zuständigkeit) - zueinander verhalten. In welchem Verhältnis diese Prinzipien zueinander stehen, muß im Lichte eines neuen Prinzips überprüft werden - des Prinzips der *Solidarität*, wie es Eingang in den Verhaltenskodex von 1994 gefunden hat.²⁴ Dieses Prinzip ist unvereinbar mit einer rigiden Auslegung von Prinzip IV der Helsinki-Schlußakte (Nichteinmischung in innere Angelegenheiten). Mehrere Teilnehmer wiesen darauf hin, daß die OSZE bereits die Kompetenz besitze, sich in die Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten einzumischen, um Krisen vorzubeugen oder Krisen einzudämmen oder um vom Krieg zerstörte Staaten wiederaufzubauen. Die Einrichtung dessen, was man das Recht auf "kooperative Einmischung" nennen könnte, würde diese Kompetenz ausweiten und die Prinzipien der Schlußakte entscheidend ergänzen.

Ein zweites wesentliches Spannungsverhältnis, das neu bestimmt werden muß, besteht zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Prinzip der territorialen Integrität von Staaten.²⁵ Selbstbestimmung ist zu einer der

²³ Vgl. A. D. Rotfeld, Presentation of the Work of the Independent Working Group at the OSCE Security Model Committee, Wien, 28. Juni 1996.

²⁴ Vgl. ders., In search of a common, co-operative and comprehensive security model for Europe, Background Paper to the first meeting of the Independent Working Group, November 1995.

²⁵ Vgl. Anm. 24.

Säulen des Völkerrechts geworden - zu einer Säule, die zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten unerlässlich ist. Eine Möglichkeit, die zur Umsetzung dieses Prinzips im Rahmen territorialer Integrität vorgeschlagen wurde, wäre das Verbot der Anwendung von Gewalt gegen nationale Minderheiten, die eine friedliche Veränderung anstreben. Eine andere Möglichkeit wäre, den Einsatz von Streitkräften bei der Durchführung von innerstaatlichen Grenzveränderungen und Bevölkerungsbewegungen zu untersagen.²⁶

Gleichzeitig räumten viele Teilnehmer ein, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht ausschließlich mit dem Sezessionsrecht oder dem Recht auf staatliche Unabhängigkeit gleichgesetzt werden könne. Es müsse vielmehr innerhalb eines breiten Spektrums verschiedener Formen von Autonomie verwirklicht werden; das Selbstbestimmungsrecht müsse durch das Recht auf territoriale Integrität mit sicheren und gesicherten Grenzen ausbalanciert werden. Ein Teilnehmer regte an, im Rahmen der OSZE interpretative Erklärungen zu Prinzipien wie territoriale Integrität und Selbstbestimmungsrecht abzugeben, was die Staaten bislang nur sehr zögerlich getan haben. Es sei wichtig, in erläuternder Form beispielsweise festzuhalten, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht gleichbedeutend mit einem Recht auf Sezession ist.²⁷ Ein anderer Teilnehmer gab jedoch zu bedenken, daß eine gewisse Ambivalenz zwischen den Prinzipien der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts erhalten bleiben solle; aus Erwägungen praktischer Diplomatie und aus humanitären Gründen sollte die internationale Gemeinschaft "niemals nie sagen", wenn es um Sezession geht.²⁸

Schließlich wurde noch darauf hingewiesen, daß das künftige europäische Sicherheitssystem sich auch mit Versäumnissen der Staaten bei der Implementierung vereinbarter Prinzipien und der Einhaltung ihrer bindenden Verpflichtungen befassen müsse. Dieses Problem könne nicht durch die Einführung zusätzlicher Rechtsmechanismen gelöst werden; die OSZE sollte daher eingehend andere Möglichkeiten ausloten, die die Einhaltung sicherstellen. Insbesondere wurde vorgeschlagen, in diesem Zusammenhang die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und der Parlamentarier zu überdenken.

²⁶ So Professor Victor-Yves Ghebali, Graduate Institute of International Studies, Genf, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

²⁷ So Wilhelm Höynck, ehemaliger Generalsekretär der OSZE, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen und an deren internationalen Organisationen in Genf, Schweiz, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

²⁸ So Edouard Brunner, ehemaliger Leiter der Schweizer KSZE-Delegation, Botschafter der Schweiz in Frankreich, auf dem Genfer Treffen der UAG, 23.-24. Mai 1996.

Die Anpassung der Sicherheitsorganisationen

Im Mittelpunkt eines großen Teils der Diskussion auf den Treffen stand der Wandel der Strukturen und Rollen bestehender Organisationen im neuen Sicherheitssystem. Mehrere Teilnehmer brachten ihre Abneigung gegen den weitverbreiteten Gebrauch der Begriffe "Architektur" und "Modell" in der laufenden Debatte über dieses System zum Ausdruck. Diese Begriffe - so die Kritik - seien zu statisch und erfäßen die dynamischen Aspekte der Wechselwirkungen von Sicherheit nicht.

Allgemein herrschte jedoch Einigkeit darüber, daß die grundlegenden organisatorischen Elemente des Sicherheitssystems, das nach dem Kalten Krieg in Europa in der Entstehung begriffen ist, bereits vorhanden seien, auch wenn sie noch ungeordnet sind und sich überschneiden. Diese Elemente beschrieb einer der Teilnehmer wie folgt (in nicht-hierarchischer Reihenfolge):

- die Erweiterung euro-atlantischer Organisationen,
- die sich anbahnenden Abmachungen zwischen der NATO und Nichtmitgliedern der NATO,
- die OSZE,
- regionale und subregionale Zusammenarbeit sowie
- bilaterale zwischenstaatliche Beziehungen.

Euro-atlantische Organisationen und Rußland

In bezug auf spezifische multilaterale Organisationen vertrat eine Reihe von Teilnehmern die Ansicht, die NATO und die EU seien de facto bereits die beiden grundlegenden Strukturen des Sicherheitssystems nach dem Kalten Krieg. Die wichtigste Herausforderung bestehe nun darin, diese Organisationen auf kooperativem und nicht-konfrontativem Wege zu erweitern, ohne neue Antagonismen oder Spaltungen zu schüren. Während der Treffen wurde nachdrücklich hervorgehoben, daß mit Rußland ein Kompromiß erzielt werden müsse, der Rußland zusichert, daß seine Interessen gewahrt werden und daß es ein wichtiger internationaler Akteur bleibt. Sollten dafür keine konstruktiven Lösungen gefunden werden, bestehe die ernsthafte Gefahr, daß Rußland aus einer engen, nur auf seine eigene Sicherheit gerichteten Sichtweise heraus handeln wird, ohne den Interessen anderer Staaten Rechnung zu tragen.

In diesem Zusammenhang wurde mit Blick auf die NATO-Erweiterung vorgeschlagen, Rußland solle sich auf die Entwicklung einer strategischen Partnerschaft mit dem Bündnis konzentrieren. Die besonderen Beziehungen könnten auf den Bestimmungen des Washingtoner Vertrags von 1949 ba-

sieren, die den heutigen spezifischen Funktionen und Rollen Rußlands und der NATO angepaßt werden müßten. Angeregt wurde auch die Institutionalisierung einer direkten militärischen Zusammenarbeit, um so eine allmähliche Angleichung zu fördern, die auf lange Sicht zur Grundlage einer umfassenden politischen Struktur werden könnte. Die NATO und Rußland sollten über diejenigen Themen, für die eine gemeinsame Basis gefunden werden kann, direkte Verhandlungen aufnehmen.

Einige Teilnehmer traten für die Errichtung einer formalen institutionellen "Brücke" zwischen der NATO und Rußland ein - einer Verbindung, die von Personen oder Wahlergebnissen unabhängig ist. In dieser formalen Struktur sah man zum einen ein Instrument zur Förderung eines tiefergehenden Dialogs, in dem Rußland beides finden würde, Respekt und Gehör für seine Interessen, und zum anderen das zukünftige De-facto-Fundament für die Sicherheitsordnung im nächsten Jahrhundert.

Allerdings wurde in diesem Zusammenhang auch die Sorge geäußert, daß eine Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland unter den Nichtmitgliedstaaten der NATO in der Region (z.B. Rumänien, Bulgarien und den baltischen Staaten) Furcht vor einem Kondominium auslösen könnte. Wenn dieses Forum sich darüber hinaus nicht einzig und allein auf europäische Fragen beschränke - was angesichts des mehrdimensionalen Charakters vieler Sicherheitsprobleme schwierig genug ist -, könnte es den Beginn der Globalisierung der NATO markieren.

Europäisches Exekutivorgan

Die Idee, eine Art Europäischen Sicherheitsrat zu schaffen, der mit Exekutivvollmachten zur Implementierung einstimmig gefaßter Beschlüsse ausgestattet wäre, fand in der Arbeitsgruppe nur wenig Unterstützung. Insbesondere die Teilnehmer aus kleineren Staaten lehnten diesen Gedanken mit der Begründung ab, die Schaffung eines europäischen Exekutivorgans würde vermutlich darauf hinauslaufen, daß sie von der Diskussion über Probleme, die sie unmittelbar betreffen, ausgeschlossen würden. Sie wiesen darauf hin, daß beispielsweise eine Verschlechterung der Beziehungen zu Rußland sich zuerst und vor allem auf kleine Staaten wie Finnland, die baltischen Staaten und andere auswirken würde.

OSZE

Generell bestand Einvernehmen darüber, daß die OSZE strukturell nicht in der Lage sei, als primäre Sicherheitsorganisation in einem zukünftigen europäischen Sicherheitssystem zu fungieren. Das heißt jedoch nicht, daß die OSZE keinen bedeutenden Beitrag zu dem entstehenden Sicherheits-

system leisten kann. Sie bietet schon heute die Gelegenheit zum intensiven Dialog, zur Transparenz und zum Informationsaustausch zwischen den Staaten und gibt damit den Regierungen Sicherheit; darüber hinaus sollten vielversprechende OSZE-Instrumente, wie beispielsweise der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, weiterentwickelt werden und vielleicht anderswo Schule machen.

Besonders hervorgehoben wurde, daß das umfangreiche Mandat und die vielfältigen Aufgaben der OSZE in krassem Mißverhältnis zu ihren begrenzten Mitteln stehen. Dennoch hat die OSZE ihr bescheidenes Budget effektiv genutzt und sollte nicht übermäßig bürokratisiert werden (z.B. durch die Schaffung zahlloser neuer Institutionen). Ein Vorschlag lautete, die Organisation solle statt dessen auf Ad-hoc-Gremien vertrauen, die sich bislang als wirksamste Methode zur Umsetzung ihrer erklärten Ziele erwiesen haben. Statt der Errichtung einer formalen bürokratischen Struktur wurden insbesondere die Konsolidierung und Stärkung der Rolle des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs angeregt, die als Lenkungsausschuß fungieren könnten.

Neue Regeln

Drei weitere Fragenkomplexe wurden in der Diskussion über multilaterale Organisationen angesprochen:

- Durchsetzung der Regeln: Wenn ein wie auch immer gearteter Europäischer Sicherheitsrat nicht geschaffen werden kann, wie werden dann die dem System zugrunde liegenden "Regeln" durchgesetzt?
- Gewährleistung von Sicherheit: Was kann im Rahmen des OSZE-Modells getan werden, um diejenigen Staaten abzusichern, die nicht in den Genuß der Privilegien kollektiver Sicherheitsorganisationen mit festen Regeln kommen? Wenn nichts getan wird, fällt diese Aufgabe dann der NATO zu?
- Schwächung staatlicher Akteure: Eine Sicherheitsorganisation, die nicht über Verfahren zum Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren, die von Zwangsmitteln Gebrauch machen können, verfügt, hat den Anschluß an einen der wesentlichsten Trends des ausgehenden 20. Jahrhunderts verloren - nämlich den Verlust des staatlichen Gewaltmonopols.

Die transatlantische Dimension

Einige Teilnehmer warnten vor dem allmählichen Rückzug der USA aus Europa seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der

sowjetischen Militärmacht. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien habe überdeutlich gezeigt, daß die Vereinigten Staaten noch eine entscheidende Rolle in Europa spielen müssen und daß es dementsprechend notwendig sei, dafür Sorge zu tragen, daß sie sich weiterhin in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten auf dem Kontinent engagieren.

Schlußfolgerungen

Eine der Schlußfolgerungen des Abschlußberichts lautete, daß die NATO "mit Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten einen Dialog über Sicherheitsfragen aufnehmen" sollte. Die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation (Paris, 27. Mai 1997) sowie die Beschlüsse des NATO-Gipfels in Madrid (8.-9. Juli 1997) sind Zeichen der praktischen Anwendung der Prinzipien der Zusammenarbeit und der Inklusion, wie sie der Abschlußbericht widerspiegelt.

Dennoch ist klar, daß keine einzelne Sicherheitsorganisation - sei es die NATO, die EU, die OSZE oder der Europarat - dazu in der Lage ist, den europäischen Sicherheitsprozeß allein in die Hand zu nehmen. Trotz einer Vielzahl von Übereinkünften sind die Aktivitäten der bestehenden Sicherheitsorganisationen nach wie vor nur wenig koordiniert, und die Überschneidung ihrer Funktionen führt zu Doppelarbeit. Der Abschlußbericht empfiehlt daher, sich stärker auf die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen zu konzentrieren als auf deren Strukturen und Verfahren.

Letztlich müssen sowohl das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten als auch die Errichtung ineinandergreifender Netzwerke zur Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, die zur Konfliktprävention ebenso beitragen können wie zur Lösung gemeinsamer und nationaler Sicherheitsprobleme, die Grundlagen des Prozesses der Sicherheitsbildung in Europa sein. Die Lissabonner Erklärung von 1996 nennt die Grundelemente für die Errichtung eines kooperativen Sicherheitssystems in Europa. Diese Elemente sind: die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, die Entwicklung von Marktwirtschaften und das Streben nach sozialer Gerechtigkeit. Zu ihnen gehören auch gegenseitiges Vertrauen und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, und sie schließen das Streben nach Vorherrschaft aus.

Die neuen politischen Verpflichtungen, die in der Erklärung von Lissabon über das Sicherheitsmodell eingegangen wurden, können folgendermaßen zusammengefaßt werden: "solidarisch (...) vorzugehen" zur Förderung der vollen Umsetzung der OSZE-Prinzipien und Normen, wie sie in den

grundlegenden OSZE-Dokumenten verankert sind, "umgehend Konsultationen mit einem Teilnehmerstaat aufzunehmen, dessen Sicherheit bedroht ist", und "gemeinsame Aktionen zu erwägen, die gegebenenfalls in Verteidigung unserer gemeinsamen Werte unternommen werden müssen", jene nicht zu unterstützen, die "unter Verletzung des Völkerrechts gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Teilnehmerstaates" handeln, sowie der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten Aufmerksamkeit zu schenken, "unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören".²⁹ Die Verpflichtungen, *solidarisch vorzugehen* und *gemeinsame Aktionen* zu erwägen, stellen eine positive Reaktion auf den an die Adresse der OSZE gerichteten Vorschlag im Abschlußbericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe dar, neue Prinzipien der Solidarität und des Rechts auf "kooperative Einmischung" zu definieren. In dieser Hinsicht empfahlen die Staats- und Regierungschefs ihren Vertretern, ihre weitere Arbeit an einem Sicherheitsmodell unter anderem darauf zu konzentrieren, die Instrumente zum gemeinsamen kooperativen Handeln für den Fall der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu stärken.

²⁹ Lissabonner Dokument 1996, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 453-483; siehe darin die Gipfelerklärung von Lissabon, S. 453-461, sowie die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, S. 461-465.

Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997)¹

Ende 1995 wurden unter schwierigsten Bedingungen bei den Konferenzen in Dayton, Ohio und auf dem Petersberg bei Bonn die Grundlagen für einen regionalen Rüstungskontrollprozeß im ehemaligen Jugoslawien gelegt. Dieser Prozeß ist gekennzeichnet durch innovative rüstungskontrollpolitische Verfahren und ein großes Engagement der internationalen Staatengemeinschaft. Schon heute läßt sich sagen, daß er überraschend gut funktioniert und damit wesentlich zur Konsolidierung des Friedens im ehemaligen Jugoslawien beigetragen hat. Das erste Jahr dieses Prozesses habe ich im "OSZE-Jahrbuch 1996" dargestellt. Die nachstehenden Ausführungen schildern die Entwicklung ab Mitte 1996.

Die Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina"

Die Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina", nach dem entsprechenden Artikel in Annex I-B des Friedensabkommens von Dayton auch "Artikel II-Abkommen" genannt, verlief insgesamt zufriedenstellend. Wie vereinbart, jedoch teilweise mit Verzögerungen, wurden mehrfach militärische Informationen ausgetauscht. Die Inspektionen zur Verifizierung des Datenaustauschs, inzwischen weit über 100, verliefen alles in allem planmäßig. Ein Programm von militärischen Kontakten und Besuchen militärischer Einrichtungen wurde begonnen. So organisierte die OSZE-Mission in Sarajewo, die neben dem Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Krasznai (Ungarn), eine wichtige Rolle bei der Implementierung des Abkommens spielt, Seminare zum "OSZE-Verhaltenskodex über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit" und zu regionalen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Bisher fanden über zehn Sitzungen der Gemeinsamen Beratungskommission statt, die von Botschafter Krasznai oder dem Leiter des Büros für regionale Stabilisierung in der OSZE-Mission Sarajewo geleitet wurden und die in der Regel ohne größere Probleme verliefen.

¹ Die Ausführungen geben die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Manche Teile des Artikel II-Abkommens wurden allerdings unvollständig oder nur mit großer Verspätung erfüllt. Dies betraf insbesondere die Angaben über einheimische Waffenproduktionsstätten. Die vorgesehenen militärischen Verbindungsbüros konnten zunächst nur in der OSZE-Mission Sarajewo errichtet werden; ihre Einrichtung in den militärischen Hauptquartieren der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska in Sarajewo und Pale erfolgte erst viel später.

Andererseits kam es auch zu innovativen Entwicklungen: Um den eingeleiteten Vertrauensbildungsprozeß zu vertiefen und die Vertragsparteien mit zusätzlichen, über das Artikel II-Abkommen hinausgehenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen vertraut zu machen, schlug Botschafter Krasznai im Frühjahr 1997 Beobachtungsflüge nach dem Muster des Vertrags über den Offenen Himmel (Open Skies) über dem Territorium der Parteien vor. Ein erster Testflug über Bosnien fand im Juni 1997 statt. Die Bundesregierung, die bereits 1996 ein Regime ähnlich dem Vertrag über den Offenen Himmel als Teil der "Artikel V-Verhandlungen" vorgeschlagen hatte (s.u.), hat der OSZE daraufhin das deutsche Open Skies-Flugzeug für ein bis zwei Testbeobachtungsflüge über dem Dayton-Vertragsgebiet angeboten.

Die Implementierung des "Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle"

Der Stand der Implementierung im Juli 1997

Die Implementierung des Dayton-Abrüstungsabkommens, nach dem betreffenden Artikel in Annex I-B des Dayton-Friedensabkommens auch "Artikel IV-Abkommen" genannt, ist bislang insgesamt besser verlaufen als angesichts der schwierigen politischen Umstände zu erwarten gewesen wäre. Informationen über die Waffenbestände wurden mehrfach ausgetauscht. Nach anfänglichen Schwierigkeiten gehen die notifizierten Reduzierungen planmäßig voran: Mit 2.800 schweren Waffen ist rund die Hälfte der notifizierten Waffenreduzierungen bereits erfüllt. Ein Prozeß der Vertrauensbildung hat eingesetzt. Die Inspektionen verlaufen seit Monaten problemlos. Innenpolitische Auseinandersetzungen und Rivalitäten, sei es in der Föderation Bosnien und Herzegowina, in der Republika Srpska oder in der Bundesrepublik Jugoslawien, haben sich bislang nicht dauerhaft negativ auf die Implementierung des Abkommens ausgewirkt. Die umstrittene Frage, ob alle schweren Waffen im Besitz der bosnischen Parteien tatsächlich notifiziert worden sind, soll auf kooperative Weise geklärt werden.

Es ist jedoch zu früh, diesen Erfolg als gesichert ansehen zu können. Noch ist der Rüstungskontrollprozeß nicht stabil, nicht "selbsttragend", sondern auf Unterstützung von dritter Seite angewiesen. Noch ist die Gefahr negativer Auswirkungen allgemeiner politischer Komplikationen groß. Erst nach dem 31. Oktober 1997, also nach dem Ende der Reduzierungsphase, wird eine erste Bilanz möglich sein.

Die bisherige Implementierungsgeschichte des Abkommens zeigt: Das relativ positive Bild, das sich zur Zeit bietet, ist nicht selbstverständlich. Es ist vielmehr das Ergebnis von schwierigen und zähen Verhandlungen zwischen den Parteien und dem Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Eide, sowie den anderen Beteiligten, in erster Linie den Staaten der Kontaktgruppe.

Probleme bei der Implementierung

a. Statusfragen

Eine Reihe von Problemen, die im Laufe der Implementierung des Abkommens aufgetreten sind, hingen mit der besonderen staatsrechtlichen Konstruktion Bosnien und Herzegowinas zusammen. Sie betrafen vor allem die Durchführung der vereinbarten Inspektionen.

Wie im KSE-Vertrag wurden auch im Zuge der Implementierung des Artikel IV-Abkommens offizielle "Ein- und Ausreisestellen" ("Points of Entry/Exit" = POE) benannt, die von den Inspektionsteams benutzt werden müssen. Probleme ergaben sich daraus, daß nicht an allen Landgrenzen "POE" notifiziert wurden. So hatten Kroatien wegen des Fehlens eines offiziellen Grenzübergangs zur Republika Srpska und die Föderation wegen des Fehlens einer staatlichen Autorität an der Grenze zur Bundesrepublik Jugoslawien dort zunächst keine POE notifiziert. Auch wenn die Anreise auf dem Luftweg (über die vereinbarten "Luft-POE") möglich gewesen wäre: Wegen dieser Problematik - so zumindest die von den Parteien angeführte Begründung - mußte eine Reihe von Inspektionen zunächst verschoben werden. Noch im Herbst 1996 entspannte sich jedoch die Situation, die verschobenen Inspektionen konnten nachgeholt werden.

Die Implementierung des Abkommens wurde im Herbst 1996 ferner dadurch belastet, daß die bosnische Zentralregierung forderte, in Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien eigene Inspektionen durchzuführen, obwohl sie über keine eigenen Streitkräfte verfügt (im Artikel IV-Abkommen hat sie nur eine eigene Personalobergrenze von 60.000 Mann erklärt). Verbunden war dies mit der Forderung, die Entsendung und der Empfang von Inspektionen aus Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien müsse von ihr in beiden bosnischen "Entitäten" koordiniert werden. Im Abkommen von Dayton ist dies nicht vorgesehen. Insbesondere die

Republika Srpska wandte sich gegen das Verlangen. Auch deshalb konnten einige Inspektionen zunächst nicht stattfinden.

Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit der bosniakischen und der bosnisch-kroatischen Armee innerhalb der "Föderation Bosnien und Herzegowina" stellten eine weitere Belastung der Implementierung des Abrüstungsabkommens dar. So haben die beiden Föderationsarmeen lange Zeit keinen gemeinsamen, konsolidierten Informationsaustausch vorgelegt. Auch die Aufteilung der gemeinsamen Reduzierungsverpflichtung auf die beiden Armeen konnte nur mit Verzögerung vorgenommen werden.

Die Kontaktgruppe hat den Parteien in all diesen Fragen klar zu verstehen gegeben, daß an Dayton nicht gerüttelt werden darf. Jeder Versuch, die in Dayton erzielte Lösung der Statusfragen abzuändern, stelle das gesamte Abkommen und damit den Friedensprozeß insgesamt in Frage. Die klare Haltung der Kontaktgruppe hat wesentlich dazu beigetragen, daß Streitigkeiten über Statusfragen 1997 kaum noch eine Rolle gespielt haben.

b. Die Diskussion um zulässige Ausnahmen von den Zählregeln

Wie im KSE-Vertrag ist auch im Artikel IV-Abkommen festgelegt, daß grundsätzlich alle Waffen, die den vertraglich festgelegten Definitionen entsprechen, im Informationsaustausch angegeben und bei der Berechnung der Reduzierungsverpflichtung gezählt werden müssen. Ausnahmen sind auf eine Reihe von Tatbeständen beschränkt und nur "in Übereinstimmung mit der normalen Praxis" der Parteien erlaubt (Art. III,1). Als einzige Vertragspartei nahm die Republika Srpska diese Bestimmung für eine hohe Anzahl von Waffen, nämlich für über 1.000 Systeme, mißbräuchlich in Anspruch. Die sich danach ergebende Reduzierungsverpflichtung war minimal: Während die Föderation in der ersten Reduzierungsphase rund 780 Waffensysteme zerstören mußte, hätte sich die entsprechende Zahl für die Republika Srpska gerade einmal auf 45 Systeme belaufen. Damit verstieß die Republika Srpska eklatant gegen Ziel und Geist des Artikel IV-Abkommens.

Trotz intensiver Bemühungen seitens Botschafter Eides und der Kontaktgruppe gab es in dieser Frage zunächst kaum Fortschritte; die Republika Srpska erhöhte ihre Reduzierungsverpflichtung 1996 nur unwesentlich. Ein Durchbruch gelang erst Ende Januar 1997 auf einer Sitzung der Subregionalen Konsultativkommission, des in Wien regelmäßig zusammentretenden Gremiums, in dem die Vertragsparteien Fragen der Implementierung des Abkommens diskutieren. Bei dieser Sitzung wurden Ausnahmen von den Zählregeln *grundsätzlich* auf fünf Prozent der zum 16. Dezember 1996 gemeldeten Waffenbestände begrenzt. Dies entsprach einer auf Initiative der

Kontaktgruppe von der "Peace Implementation Conference" (PIC), des Zusammenschlusses der internationalen Gebergemeinschaft, am 5. Dezember 1996 in London beschlossenen Vorgabe.

In der Entscheidung der Konsultativkommission konnten allerdings nicht alle Ausnahmetatbestände ausdrücklich erfaßt werden, so daß das Gesamtproblem "Mißbrauch der Zählregeln" noch nicht gelöst war. Die auf der Sitzung erzielte Einigung beschränkte sich vielmehr auf Waffen im Produktionsprozeß, für Zwecke der Forschung und für den Export. Für die Ausnahmetatbestände historische Sammlungen, Außerdienststellung, Zugehörigkeit zu Truppen der inneren Sicherheit und Transit sollte eine Einigung erst auf der folgenden Sitzung gefunden werden.

Eine Auswertung des neuen Datenaustauschs vom 26. Februar 1997 zeigte dann, daß die Republika Srpska ihre Zusagen vom Januar weitgehend eingehalten hatte. Sie meldete beinahe 1.000 Waffensysteme mehr als im vorangegangenen Datenaustausch vom 31. Dezember 1996. Auch ihre Reduzierungsverpflichtung erhöhte sich auf über 1.000 Systeme.

Endgültig gelöst wurde das Problem der Ausnahmen von den Zählregeln auf der Sitzung der Subregionalen Konsultativkommission vom 18. bis 20. Juni 1997. Dabei wurde vereinbart, daß die Fünf-Prozent-Regel für alle Ausnahmetatbestände gelten sollte.

c. Die Nichtmeldung von Waffen

Belastet wird die Implementierung des Abkommens durch den Verdacht, daß nicht alle vorhandenen Waffen im Informationsaustausch angegeben worden sind. Er richtet sich in erster Linie gegen die bosnischen Parteien, und zwar vor allem die Republika Srpska. Hier ist ein Vergleich mit den von IFOR bzw. SFOR erhobenen Daten möglich, die zum Teil erheblich von den notifizierten Daten abweichen. Auch wenn aus mehreren Gründen (unterschiedliche Zählkriterien, Irrtümer usw.) immer wieder Zweifel an der Anwendbarkeit der SFOR-Daten für das Abrüstungsabkommen geäußert wurden: Klar ist, daß der Verdacht ausgeräumt werden muß.

Im wesentlichen auf deutsches Drängen hin stellt die NATO Botschafter Eide seit Oktober 1996 ihre detaillierten Daten über die Waffenbestände der bosnischen Parteien zur Verfügung. Deutschland hat (ebenso wie die Niederlande) einen Datenexperten in den Stab Eides mit dem Auftrag entsandt, einen Abgleich der (für unterschiedliche Zwecke erhobenen) Daten vorzunehmen. Trotz aller Mühe gab es zunächst jedoch nur ein langsames Vorankommen. Erst auf der Sitzung der Subregionalen Konsultativkommission vom 18. bis 20. Juni 1997 einigten sich die bosnischen Parteien auf einen deutschen Vorschlag: Sie stimmten zu, mit Botschafter Eide und SFOR einen kontinuierlichen Dialog über die Diskrepanzen zwischen den von ihnen gemeldeten und den SFOR-Daten zu führen, und erklärten sich

gegebenenfalls zur Berichtigung des Informationsaustauschs bereit. Außerdem stimmten sie grundsätzlich auch gezielten Inspektionen durch SFOR unter Teilnahme von KSE-erfahrenen OSZE-Experten zu. Ein detaillierter Dialog über die Daten hat inzwischen begonnen. Dies ist ein beachtlicher Fortschritt, der hoffentlich bald zur Klärung dieser Frage führen wird.

Die Reduzierungen

Zum Ende der ersten Reduzierungsphase (31. Dezember 1996) waren die für diese Periode geltenden Reduzierungsverpflichtungen von Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien vollständig, von der Föderation annähernd, von der Republika Srpska dagegen nur in Ansätzen erfüllt worden. Für die zweite Phase (bis Ende Oktober 1997) hat die Republika Srpska eine Reduzierungsverpflichtung von ca. 1.100 Waffensystemen übernommen. Die Föderation hat 1.270 zu reduzierende Systeme notifiziert und angekündigt, diese Zahl in dem Maße zu erhöhen, wie ihr nach dem von den USA gesteuerten Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramm "Train and Equip" zusätzliche Artilleriewaffen geliefert werden. Außerdem haben diese beiden Parteien Pläne für die Verteilung der vorgesehenen Reduzierungen auf die gesamte zweite Reduzierungsperiode vorgelegt. Dies entspricht von Botschafter Eide und der Kontaktgruppe gestellten Forderungen.

In der zweiten Phase wurden in der Republika Srpska bislang (Mitte Juli 1997) rund 580 Systeme, in der Föderation 100 Systeme reduziert.

Kroatien hat seine gesamte Reduzierungsverpflichtung mit der Zerstörung von 400 Systemen bereits im April erfüllt. In der Bundesrepublik Jugoslawien haben die Waffenzerstörungen der zweiten Phase Anfang Juli begonnen.

Die deutsche Unterstützung bei der Implementierung

Für die bisherigen Fortschritte bei der Implementierung des Abkommens war die Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft, vor allem durch die Staaten der Kontaktgruppe, von entscheidender Bedeutung. Sie umfaßt ein breites Spektrum, angefangen von materieller Hilfe bei der Zerstörung von Waffen über Beratungsleistungen oder die Entsendung von Personal bis hin zu Überzeugungsarbeit und konzeptionellen Vorschlägen zur Lösung bestimmter Probleme.

Die weitaus meisten reduzierten Waffen wurden zerstört (andere Reduktionsmethoden sind beispielsweise Export und Konversion). Dies war nur durch die tatkräftige Hilfe insbesondere der Kontaktgruppenstaaten möglich.

So hat Deutschland der Föderation (und zwar beiden Teilen der Föderationsarmee) in der ersten Reduzierungsphase technisch und materiell geholfen. Auch Kroatien wurde durch die Entsendung von zivilen und militärischen Fachleuten bei den Waffenzerstörungen unterstützt. In der zweiten Reduzierungsphase leistet Deutschland gemeinsam mit Frankreich sowohl der Republika Srpska als auch der Föderation technische Hilfe und liefert Material - Sauerstoff und Azetylen -, das zum Zerschneiden der Waffen benötigt wird. Italien und Großbritannien haben Gerät geliefert, die USA und die Niederlande finanzielle Unterstützung geleistet.

Ein anderes Beispiel war die Entsendung deutscher Datenexperten nach Sarajewo, um den bosnischen Parteien bei der Erstellung ihres Datenaustauschs zu helfen. In Deutschland oder mit deutscher Unterstützung wurden außerdem mehrere Seminare zum Thema Verifikation durchgeführt. An der Verifizierung des Datenaustauschs und der Waffenzerstörungen sind Inspektoren aus einer Reihe von OSZE-Staaten beteiligt. An den Sitzungen der Subregionalen Konsultativkommission nehmen dagegen nur die Kontaktgruppenstaaten sowie die EU-Präsidentschaft und der OSZE-Vorsitz teil.

Schließlich wurde die Implementierung des Abrüstungsabkommens auch von der PIC sowie von SFOR ganz wesentlich beeinflusst. Die die Umsetzung des Dayton-Abkommens überwachende PIC beschloß in London Anfang Dezember 1996, eine zufriedenstellende Implementierung der Dayton-Vereinbarungen, einschließlich des Abrüstungsabkommens, zur Voraussetzung für die Gewährung finanzieller Hilfen zu machen. Den bosnischen Parteien wurde dabei - nur wenige Wochen vor dem Ende der ersten Reduzierungsphase - deutlich gemacht, daß die fristgerechte Erfüllung der Reduzierungsverpflichtungen als Test für ihren guten Willen betrachtet werden würde. Dies hat wesentlich zur Implementierungsdisziplin der Parteien beigetragen.

SFOR hat an der vollen Implementierung des Artikel IV-Abkommens ein unmittelbares Interesse, weil sie für eine langfristige Stabilisierung Bosniens unerlässlich ist und der künftige vollständige SFOR-Abzug ohne sie größte Probleme aufwerfen würde. SFOR unterstützt den Persönlichen Beauftragten insbesondere durch Bereitstellung von Daten über die Waffenbestände der bosnischen Parteien, hat sich aber grundsätzlich auch zu anderen Hilfestellungen wie zum Beispiel dem Transport schwerer Waffen zu den Reduzierungsstätten bereit erklärt. Auch die Entscheidung von SFOR, Munition und Waffen gleich welchen Kalibers zu zerstören, die an nicht autorisierter Stelle entdeckt werden, dürfte sich positiv auf die Implementierungsdisziplin ausgewirkt haben.

Die Verhandlungen zur Etablierung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien"

Die Verhandlungen zur Schaffung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien", auch "Artikel V-Verhandlungen" genannt, haben zum Ziel, die Abkommen gemäß Artikeln II und IV in einen größeren regionalen Kontext einzubetten und zu stabilisieren. Sie haben noch nicht begonnen. Aufgrund von Vorstellungen in der Kontaktgruppe ist ihr Beginn davon abhängig, daß die Implementierung des Artikel IV-Abkommens zufriedenstellend verläuft. Der erste Schritt würde darin bestehen, daß der OSZE-Vorsitz bald einen Besonderen Beauftragten als Verhandlungsleiter ernannt. Die eigentlichen Verhandlungen sollten möglichst schnell abgeschlossen werden, zumal die Rolle der OSZE bei der Implementierung der Artikel II- und IV-Abkommen zeitlich befristet ist, und das Artikel V-Abkommen, das "unter der Ägide des OSZE-Sicherheitsforums" verhandelt wird, hier einen Ausgleich schaffen könnte. Hinzu kommt, daß das Mandat von SFOR Mitte 1998 endet.

Inhaltlich strebt Deutschland ein einfaches Abkommen an, das zum einen aus einem System regionaler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in Südosteuropa, zum anderen aus einer Verknüpfung des Artikel IV-Abkommens mit dem KSE-Vertrag bestehen sollte, dem es in der Substanz weitgehend gleichwertig ist. Eine derartige Verknüpfung könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, daß die KSE-Staaten, die an diesem Abkommen teilnehmen, und die Artikel IV-Staaten sich wechselseitig über den von ihnen im Rahmen des jeweiligen Regimes vorgenommenen Informationsaustausch unterrichten bzw. an von ihnen durchgeführten Inspektionen beteiligen. So würde zum Beispiel die Bundesrepublik Jugoslawien die nach dem KSE-Vertrag von Ungarn (oder auch Deutschland, falls es am Artikel V-Abkommen teilnimmt) gelieferten Informationen erhalten und seinerseits an andere Länder ihre aufgrund des Artikel IV-Abkommens erstellten Informationen weitergeben. Entsprechend wäre eine Teilnahme an Inspektionen, die nach dem jeweiligen Regime des Empfängerlandes durchgeführt würden, vorstellbar. Schließlich sollten Staaten der Region, die weder dem KSE-Vertrag noch dem Artikel IV-Abkommen angehören, auch ihrerseits Höchstgrenzen für schwere Waffen erklären und sich zu einem Informationsaustausch und zur Teilnahme an einem Inspektionsregime bereiterklären.

Diese konzeptionellen Vorstellungen hat Deutschland bereits im Frühjahr 1996 als erste Diskussionsgrundlage in die Kontaktgruppe eingeführt und auch weiteren interessierten OSZE-Staaten zur Verfügung gestellt. Sie haben die anschließende Diskussion wesentlich geprägt.

Fazit

Der Rüstungskontrollansatz von Dayton hat sich trotz aller Schwierigkeiten bewährt. Er ist noch nicht völlig verwirklicht. Schon jetzt läßt sich aber feststellen, daß dieser Ansatz zur militärischen und zur politischen Vertrauensbildung und Stabilisierung auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien wesentlich beigetragen hat.

Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags

Seit die Begrenzung konventioneller Streitkräfte mit dem Abschluß und der Umsetzung des KSE-Vertrags vom 19. November 1990 Bedeutung für die europäische Sicherheit gewann, hatte sie mit der Notwendigkeit zu kämpfen, sich schnell ändernden Umständen anzupassen. Ein Instrument, das im letzten Moment des Ost-West-Konflikts ausgehandelt worden war und die Logik des Kalten Krieges zwischen zwei feindlichen Blöcken widerspiegelt, konnte bereits am Tag seiner Unterzeichnung als Relikt der Vergangenheit betrachtet werden. Dessenungeachtet erbrachte der KSE-Vertrag mehrere wertvolle Leistungen. Erstens trug er durch die regulierte Beseitigung von 58.000 Waffensystemen zur Verringerung des Rüstungsniveaus im Anwendungsgebiet bei. Zweitens erhöhte er durch mittlerweile rund 3.000 Vor-Ort-Inspektionen und einen intrusiven Informationsaustausch wesentlich die Transparenz. Drittens trugen die Foren und Mechanismen des Vertrags in hohem Maße dazu bei, eine traditionelle Funktion von Rüstungskontrolle sicherzustellen, nämlich die reibungslose Kommunikation zwischen den Vertragsstaaten über Fragen der europäischen Sicherheit aufrechtzuerhalten.

Probleme des KSE-Regimes

Die Verpflichtungen der KSE-Vertragsstaaten gründen sich hauptsächlich auf die Konstruktion zweier "Gruppen von Vertragsstaaten". Obwohl diese bei Unterzeichnung identisch mit den beiden Militärblöcken NATO und Warschauer Vertrag waren, wurden sie als Gruppen von Vertragsstaaten bezeichnet, da man angesichts der bevorstehenden Auflösung des Warschauer Vertrags nicht mehr von Bündnissen sprechen konnte. Fast alle Kernbestimmungen des Vertrags - Obergrenzen, regionale Begrenzungen, das Inspektionssystem - beziehen sich auf die Gruppen von Vertragsstaaten. Es oblag der jeweiligen Gruppe, zu entscheiden, wie sie die Verpflichtungen unter den ihr zugehörigen Staaten aufteilte, oder anders gesagt, wie nationale Ansprüche gegenüber den vertraglichen Verpflichtungen abgeglichen werden sollten. Entsprechend dem unterschiedlichen Charakter der beiden Bündnisse war dies auf westlicher Seite verhältnismäßig einfach, während sich die Noch-Mitglieder des Warschauer Vertrags und später die Folgestaaten der Sowjetunion im Rahmen ihrer Gruppe heftige Ver-

teilungskämpfe lieferten. Damit war der KSE-Prozeß seit der Unterzeichnung des Vertrags 1990 mit dem Problem der Asymmetrie konfrontiert. Auf der einen Seite gab es ein wirkliches Militärbündnis, auf der anderen eine Gruppe, die nur noch als fiktive Einheit existierte. Die rechtlichen Regelungen konnten diese Asymmetrie so lange unberücksichtigt lassen, wie diese nicht politisch für einige Vertragsstaaten untragbar wurde. So erhielt sich das Gruppenprinzip über das förmliche Ende des Warschauer Vertrags und die Auflösung der Sowjetunion hinaus.¹ Beides änderte nichts an der Struktur der vertraglichen Verpflichtungen. Der "Auszug" einiger von der Sowjetunion kontrollierter Gebiete aus dem Vertrag (Estland, Lettland und Litauen) wurde von der Gemeinsamen Beratungsgruppe pragmatisch behandelt. Erst als die Idee einer Erweiterung der NATO durch frühere Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags nicht nur von den selbsternannten Kandidaten, sondern auch von der Atlantischen Allianz selbst betrieben wurde, war klar, daß die Vertragsstruktur die Umsetzung einer solchen Entscheidung nicht überleben könnte, die Notwendigkeit der Anpassung des Vertrags wurde offensichtlich. In dieser Situation standen drei Optionen zur Verfügung:

Erstens konnte man an der Vertragsstruktur auf der Grundlage der fortdauernden Existenz zweier Gruppen festhalten. In diesem Fall würden die Gruppen Einheiten gleichen, die ausschließlich für Vertragszwecke aufrechterhalten werden. Bei dieser Option müßte der Vertrag bei einer NATO-Erweiterung nicht angepaßt werden. Politisch gilt jedoch, was einer der Wiener Unterhändler so formulierte: Wenn Länder, die der NATO beitreten, ihre Mitgliedschaft in der anderen Gruppe behalten können, dann gehört dies zur Kategorie politischer Science-fiction. Aus diesem Grunde und wegen des russischen Widerstands wurde diese Option von der Gruppe der 16 früh aufgegeben. Im ersten förmlichen Vorschlag des Bündnisses hieß es: "Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, daß der Prozeß der Verbesserung der Arbeitsweise des KSE-Vertrags (...) eine Überprüfung der Gruppenstruktur (...) einschließen wird (...)"².

Die *zweite* Option wäre, das Gruppenprinzip den neuen politischen Realitäten in vollem Umfang anzupassen. Das würde bedeuten, die Vertragsstruk-

¹ Genau besehen hat sich das Gruppenprinzip nur teilweise erhalten, da die 1992 erreichte Abschließende Akte über Personalstärken nationale Begrenzungen enthält. Weil die Akte weithin als unwesentlich bewertet wird, wird diese frühe Abkehr vom Gruppenprinzip häufig übersehen (vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. F.8, S. 1-18).

² Scope and Parameters of the Process for Improving the Operation of the CFE Treaty. Tabled by the 16 NATO States Parties in Vienna on October 8 /1996/, Punkt 5, S. 2 (eigene Übersetzung).

tur in Übereinstimmung mit der Existenz nur eines Bündnisses zu bringen. Das würde die Einrichtung eines Gruppen-"Deckels" für die NATO bedeuten sowie von nationalen Obergrenzen für Länder, die nicht zum Bündnis gehören, ohne jede kollektive Verpflichtung für die "Nicht-NATO-Seite". Verständlicherweise war dies die russische Position, wie der erste Vorschlag Rußlands deutlich zeigte. Danach bedeutete der " (...) Begriff 'Gruppe von Vertragsstaaten' (...) zwei oder mehr Vertragsstaaten, die in Übereinstimmung mit zwischen ihnen abgeschlossenen Abkommen gemeinsame militärische Kommandostrukturen haben".³ Nach dieser Definition wäre die NATO die einzige Gruppe, da nur sie über eine integrierte Kommandostruktur verfügt, während dies auf die GUS nicht zutrifft. Auf dieser Grundlage forderte Rußland die Einführung einer Bündnissuffizienz. Wie der stellvertretende russische Außenminister Mamedow sagte, verlange die Anpassung des Vertrags, "die Veränderung seines Begrenzungssystems von einem auf der Grundlage von Gruppen in ein nationales, die Einführung einer 'Suffizienzregel' für die Streitkräfte der Mitglieder militärisch-politischer Bündnisse (...)".⁴

Die russische Position zielt vor dem Hintergrund der bevorstehenden NATO-Erweiterung ganz offensichtlich darauf ab, die kollektive Verteidigungsfähigkeit der NATO und ihre Fähigkeit, neue Mitglieder aufzunehmen, zu begrenzen. Eine kollektive Suffizienzregel könnte sich als ein höchst strittiges Thema zwischen den derzeitigen und den künftigen Mitgliedern des Bündnisses erweisen. Falls die NATO neue Mitglieder in mehr als einer Runde aufnimmt, müßten die nationalen Obergrenzen wiederholt umverteilt werden. Alle gegenwärtigen NATO-Mitglieder würden jenseits eines bestimmten Niveaus eine Reduzierung ihrer nationalen Bestände ablehnen, um ihre nationalen Sicherheitsinteressen nicht zu beschädigen. Daher wäre es unwahrscheinlich, daß der ersten Welle der Erweiterung weitere folgen würden.

Die *dritte* und letzte Option bestand darin, die Gruppenstruktur vollständig zu beseitigen und den neuen Vertrag ausschließlich auf nationale Verpflichtungen zu gründen. Angesichts der objektiven Asymmetrie zwischen den Parteien mußte Rußland dies als einseitigen Vorteil zugunsten der NATO begreifen. Ein System auf der Grundlage individueller Verpflichtungen war der Ausgangspunkt der Atlantischen Allianz, allerdings mit gewissen Bedingungen versehen, um russische Einwände zu berücksichtigen.

³ Statement by Mr. V. N. Kulebyakin, Head of the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Vienna, 23 April 1996, S. 6 (eigene Übersetzung).

⁴ Statement by the Head of the Russian Delegation, Deputy Foreign Minister of the Russian Federation G. E. Mamedov, at the CFE Treaty Review Conference, Vienna, 15 May 1996, S. 4 (eigene Übersetzung).

Man kann leicht den Eindruck bekommen, daß die NATO-Erweiterung der einzige Faktor ist, der zu den KSE-Anpassungsverhandlungen geführt hat. Dies ist jedoch nicht der Fall; die sogenannte Flankenfrage stellt einen eigenständigen Problemkreis dar. Die Vorgeschichte der KSE-Anpassungsverhandlungen kreist um das Wechselverhältnis zweier Forderungen, die Rußland seit dem Frühjahr 1993 immer wieder vorgetragen hat: 'Modernisierung' des KSE-Vertrags und Beseitigung der Flankenregelung nach Art. V dieses Vertrags. Seit die amerikanische Regierung Mitte 1994 auf den Kurs einer schnellen NATO-Erweiterung umgeschwenkt war, argumentierte Rußland, daß dies die Geschäftsgrundlage des KSE-Vertrags in Frage stelle, eine NATO-Erweiterung ohne 'Modernisierung' des Vertrags dürfe es nicht geben. Die russische Forderung nach einer Beseitigung der Flankenregel deutete sich erstmals im März 1993 an. Im September 1993 schrieb Präsident Jelzin einen Brief dieses Inhalts an westliche Staatschefs, dem eine Demarche folgte.⁵ In der sogenannten 'Harmonisierungs'-Debatte⁶ versuchte Rußland, beide Ziele zu verbinden, und schlug im März 1993 vor, den KSE-Vertrag, die Abschließende Akte über Personalstärken und das Wiener Dokument durch ein einheitliches KSZE-Rüstungskontrollregime auf der Grundlage nationaler Obergrenzen und ohne Regionalsystem zu ersetzen, was ebenso wie das gesamte 'Harmonisierungs'-Vorhaben scheiterte.⁷ Die NATO taktierte über Jahre hinhaltend gegenüber den russischen Forderungen, in beiden Feldern war ganz eindeutig Rußland in der Rolle des Demandeurs. Diese scheinbar so klare Lage begann sich erst zu verschieben, als Rußland vor dem Hintergrund der näherrückenden NATO-Erweiterung seine Flankenobergrenzen nicht einnahm, wie es dies nach dem KSE-Vertrag zum Ende der Reduzierungsperiode (16. November 1995) hätte tun müssen. Damit kam auch die NATO in eine schwierigere Situation: Wenn die Allianz, wie stets betont, ihr Ziel einer Erweiterung mit der Aufrechterhaltung, ja Vertiefung des kooperativen Verhältnisses zu Rußland verbinden wollte, dann war auch sie auf eine Lösung der beiden

⁵ Text der russischen Demarche in: *The Arms Control Reporter* 11/1993, S. 407.D.85-D.86.

⁶ Harmonisiert werden sollten nach dem Beschluß des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki 1992 die beiden Rüstungskontrollregime in Europa, der KSE-Vertrag mit 30 und das Wiener Dokument mit allen (damals) 52 Teilnehmerstaaten (vgl. Sofortprogramm des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation, in: *Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Beschlüsse von Helsinki*, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, S. 34.

⁷ Vgl. Wolfgang Zellner, *Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 289-306, hier S. 300-302.*

miteinander verbundenen KSE-Problemkomplexe angewiesen. Eine Lösung des Flankenproblems wurde auf der Ersten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags (15.-31. Mai 1996) gefunden. Das neue Abkommen verkleinert die Fläche des Flankenterritoriums und erlaubt Rußland, auf dem bisherigen Flankenterritorium statt der bisher 4.360 TLE (Treaty Limited Equipment/vertraglich begrenztes Gerät) der Landstreitkräfte ab dem 31. Mai 1999 7.900 Systeme zu stationieren, bis dorthin sogar 8.716, also etwa eine Verdoppelung gegenüber der bisherigen Regelung.⁸ Das neue Flankenabkommen wurde mit sofortiger Wirkung vorläufig in Kraft gesetzt. Bis zum 15. Dezember 1996 sollten die Vertragsstaaten ihre Zustimmungsdokumente (meist Ratifizierung) hinterlegen. Da bis zu diesem Termin nur zwölf der 30 KSE-Staaten ratifiziert hatten, wurde die Frist um weitere fünf Monate verlängert; zu diesem Termin hatten alle Vertragsstaaten ihre Zustimmung hinterlegt, so daß die Regelung rechtlich verbindlich in Kraft treten konnte.

Die sogenannten GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidshan, Moldau) haben wiederholt ihre Unzufriedenheit mit bestimmten Regelungen des Flankenabkommens ausgedrückt. Diese ist eng verbunden mit der Frage der Stationierung fremder Truppen auf dem Territorium dieser vier Staaten. Aus Sicht der GUAM-Staaten berechtigt das Flankenabkommen Rußland, ohne Zustimmung des entsprechenden Staates vertraglich begrenztes Gerät in der Flankenregion der früheren Sowjetunion zu stationieren. Die vier Länder wünschen, daß das Dokument in einer Weise überarbeitet wird, die deutlich macht, daß sich Rußlands Rechte nicht jenseits seiner Grenzen erstrecken. Daher wollten die vier Länder das Flankenabkommen ursprünglich nicht ratifizieren. Die NATO-Staaten hoben dagegen hervor, daß die neue Flankenregel in keiner Weise beinhaltet, daß die Stationierung fremder Truppen und TLE ohne die Zustimmung des entsprechenden Territorialstaats stattfinden könne. Einige wiesen die vier Länder offen darauf hin, daß sie das Flankenabkommen mißverstünden. Tatsächlich waren jedoch russische Truppen auf dem Territorium dieser Staaten stationiert, und wann immer dieses Thema in der Gemeinsamen Beratungsgruppe aufgebracht wurde, gab Rußland immer dieselbe Antwort: Diese Fragen müßten auf bilateraler Ebene behandelt werden und nicht in der Gemeinsamen Beratungsgruppe.⁹ Letztendlich ratifizierten die vier Länder das Flankenabkommen, aber als Ausdruck ihrer Unzufriedenheit gaben sie dem

⁸ Vgl. Erste Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte über Personalstärken vom 15. bis 31. Mai 1996 in Wien, Schlußdokument vom 31. Mai 1996, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.3g, S. 8-13.

⁹ Die Fragestellung wurde verschiedentlich in der Gemeinsamen Beratungsgruppe diskutiert, am ausführlichsten in jüngster Zeit am 8. April 1997.

wachsenden Druck erst im letzten Augenblick nach.¹⁰ Zudem fügten die GUAM-Staaten und Rußland den Ratifizierungsdokumenten Erklärungen und Vorbehaltsklauseln hinzu. Das Ziel der erstgenannten Länder war es, eine Legitimierung der Anwesenheit russischer Truppen auf ihrem Territorium durch das Inkrafttreten des Flankenabkommens zu verhindern. So erklärte die Ukraine, daß "nichts in dem Dokument als Ausdruck der Zustimmung der Ukraine zur Anwesenheit stationierter TLE der Russischen Föderation auf dem Gebiet der Ukraine verstanden werden kann (...)".¹¹ Moldau formulierte eine entsprechende Erklärung.¹² Das russische Statement versuchte drei Ziele zu erreichen: Erstens betonte es, das Abkommen sei "ohne präjudizierende Wirkung auf bilaterale Verhandlungen und Abkommen über die Stationierung der Streitkräfte der Russischen Föderation jenseits ihres Territoriums innerhalb der Flankenregion". Zweitens versuchte es, die Erklärungen jener Flankenländer zu "neutralisieren", die den Abzug russischer Streitkräfte von ihrem Territorium erreichen wollen. Rußland stellte fest, daß "(...) jegliche Vorbehalte und interpretativen Erklärungen, die direkt oder indirekt die Substanz und Bedeutung des Dokuments verändern, keine Konsequenzen bezüglich der Rechte und Verpflichtungen der Russischen Föderation aus diesem Dokument nach sich ziehen". Drittens forderte Rußland erneut, die Flankenregel im Zuge der Anpassung zu beseitigen, schlug (der NATO) aber folgendes vor: "In diesem Zusammenhang drückt die russische Seite ihre Bereitschaft aus, die Möglichkeit zu erwägen, hinsichtlich des gegenwärtigen Niveaus ihrer konventionellen Streitkräfte in der Flankenregion Zurückhaltung zu üben (...) Der Umfang, der Status und die Dauer solcher Bestimmungen zur Zurückhaltung wird dem Umfang, dem Status und der Dauer von Bestimmungen zur Begrenzung der allgemeinen Obergrenzen für Militärbündnisse und der Begrenzung der zusätzlichen dauerhaften Stationierung konventioneller Streitkräfte der Vertragsstaaten außerhalb ihrer Territorien entsprechen."¹³ Da Rußland weiß, daß der zweite Teil dieses Handels für die NATO unannehmbar ist, wäre es gleichfalls auch der erste - die Flankenregel wäre hinfällig. Rußland hätte in der Flankenregion Handlungsfreiheit - auch gegenüber den GUAM-Staaten. Rußland ging bei diesem Vorschlag davon aus, daß das primäre Ziel des Westens die Erweiterung und daß er daher bereit sei, in anderen Fragen Zugeständnisse

¹⁰ Aserbaidshjan, Moldau und die Ukraine hinterlegten ihre Ratifizierungsdokumente am 15. Mai 1997, Georgien zwei Tage früher, am 13. Mai 1997.

¹¹ Delegation of Ukraine to the Joint Consultative Group, 15 May 1997, Punkt 1, S. 2 (eigene Übersetzung).

¹² Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Moldova to the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands, 15 May 1997.

¹³ The notification of the Russian Federation to the Delegations of the States Parties to the Treaty of Conventional Armed Forces in Europe, 15 May 1997, Punkte (B), (C), (D), S. 2-3 (eigene Übersetzung).

zu machen, darunter auch solche, die möglicherweise die Souveränität einiger Länder zweitrangiger strategischer Bedeutung berühren.

Die Lösung der Flankenfrage war - zumindest aus westlicher Sicht - die Voraussetzung dafür, um das zweite Problem, die KSE-Anpassung, in Angriff nehmen zu können. Die Überprüfungskonferenz vom Mai 1996 einigte sich auf den Beginn eines Prozesses mit dem Ziel, den "Umfang und seine Parameter" festzulegen, um "die Wirkungsweise des Vertrags in einem sich ändernden Umfeld"¹⁴ zu verbessern. Damit konnten Gespräche über ein Mandat für Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags beginnen. Diese Gespräche wurden bis zum Lissabonner OSZE-Gipfel vom 2./3. Dezember 1996 abgeschlossen. Das Lissabonner Dokument 1996 enthält in einer Anlage ein von den 30 KSE-Vertragsstaaten verabschiedetes "Dokument" (der Ausdruck 'Mandat' wurde vermieden, um den Eindruck von Neuverhandlungen zu vermeiden), das "Umfang und Parameter" der Anpassungsverhandlungen zum Ausdruck bringt.¹⁵ Statt grundlegender Neuverhandlungen sollen nur "solche neuen Elemente" eingeführt und "Anpassungen, Überarbeitungen und Änderungen an bestehenden Elementen"¹⁶ vorgenommen werden, die man als notwendig erachtet. Die fünf Kategorien vertraglich begrenzten Geräts (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber) sollen beibehalten werden, ihre Gesamtanzahl im Anwendungsgebiet soll auf keinen Fall steigen. Erhalten bleiben sollen ebenfalls alle Bestimmungen zu Information und Verifikation sowie das Anwendungsgebiet des Vertrags. Anpassungen und Änderungen sollen hingegen beim System der Anteilshöchstgrenzen unter Einschluß der Möglichkeit der Schaffung nationaler Obergrenzen, bei den Bestimmungen zu den Gesamt- und den regionalen Obergrenzen, beim zentralen Verteilungsmechanismus von Waffen-Quoten (Artikel VII), bei der Regelung der Stationierung von Streitkräften auf fremdem Territorium (stationierte Streitkräfte), bei vorübergehender Stationierung und bei den Bestimmungen über ausgewiesene ständige Lagerstätten (Depots) möglich sein. Das Mandat läßt ferner die Einbeziehung neuer oder erweiterter Kategorien konventioneller Waffen zu. Neu einzuführende Bestimmungen sollen das Funktionieren des Vertrags im Fall von Krisen und Konflikten gewährleisten und die Mitwirkung an friedenserhaltenden Maßnahmen unter VN- oder OSZE-Mandat erleichtern.

¹⁴ Erste Überprüfungskonferenz, a.a.O. (Anm. 8), S. 727.

¹⁵ Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, Anlage zum Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 478-483.

¹⁶ Ebenda, S. 479.

Ferner soll der Vertrag für den Beitritt weiterer Staaten geöffnet werden. Als Forum der Verhandlungen wurde die Gemeinsame Beratungsgruppe des Vertrags bestimmt. Schließlich verpflichteten sich die 30 Staaten, die Anpassungsverhandlungen ebenso schnell wie die ursprünglichen Verhandlungen der Jahre 1989/1990 abzuschließen, also innerhalb von 20 Monaten, und die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten regelmäßig zu unterrichten.

Die Wiener Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags

Die Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrags begannen am 21. Januar 1997 in Wien. Da die Gemeinsame Beratungsgruppe auch weiterhin Fragen der Vertragsumsetzung zu behandeln hat, wurde für die Verhandlungen eine spezielle Gruppe gebildet, die sogenannte Verhandlungsgruppe. In Abweichung vom üblichen Verfahren wurde der Vertreter Großbritanniens, Hain-Cole, als ständiger Vorsitzender bestellt, um der Arbeit mehr Kontinuität zu verleihen.

Bündnissuffizienz und Stationierungsverbot in NATO-Beitrittsländern: die russische Ausgangsposition

Da die KSE-Anpassung auf russische Forderungen zurückgeht, sollen diese noch einmal in Erinnerung gerufen werden. Die russische Ausgangsposition, die bereits am 23. April 1996 in der Gemeinsamen Beratungsgruppe vorgelegt und dort am 22. April 1997¹⁷ bekräftigt wurde, beinhaltet drei Hauptelemente. Erstens forderte Rußland, wie oben ausgeführt, auf der Basis einer neuen Definition des Begriffs der Gruppe von Vertragsstaaten die Einführung einer Bündnissuffizienz, die nur für die NATO gelten würde. Zweitens bestand Rußland auf der Absenkung der Obergrenzen auf die Ist-Bestände zum Ende der Reduzierungsperiode (16. November 1995) mit der Folge, daß die Obergrenzen der NATO-Staaten in den verschiedenen Kategorien um zwischen 18,94 und 35,53 Prozent, diejenigen Rußlands dagegen nur um zwischen fünf und 14,22 Prozent sinken würden. Drittens forderte Rußland ein Verbot der Stationierung ausländischer Streitkräfte dort, wo zum 16. November 1995 keine solche bestand. Dies würde NATO-Stationierungen in Beitrittsländern ausschließen, während die russischen Stationierungen, etwa in Armenien, Georgien oder in der Ukraine, weiterbestehen könnten.

¹⁷ Vgl. Kulebyakin, 23. April 1996, a.a.O. (Anm. 3) und Basic Elements of an Adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation), 22 April 1997, abgedruckt in: The Arms Control Reporter 5/1997, S. 407.D.108-D.109.

Nach kontroverser interner Diskussion, die im wesentlichen um das Verhältnis zwischen militärischer Flexibilität und rüstungskontrollpolitischer Stabilität sowie den Umfang der auf dieser Grundlage jeweils erreichbaren Reduzierungsumfänge kreiste,¹⁸ brachte die NATO am 20. Februar 1997 ihren Vorschlag in die Wiener Verhandlungen ein.¹⁹ Dieser will die Gruppenstruktur und das bisherige Regionalsystem (mit Ausnahme des Flankenabkommens vom 31. Mai 1996) abschaffen und durch ein neues System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzen. Danach sollen für jeden *Vertragsstaat* nationale Obergrenzen in Höhe der bisherigen Anteilshöchstgrenzen gelten, unabhängig davon, wo diese Waffen stationiert sind. Für jede *territoriale Einheit* sollen territoriale Obergrenzen (nur für die Waffen der Landstreitkräfte) in Höhe der für diese Einheit bereits bisher notifizierten Obergrenzen sowohl einheimischer wie ausländischer Streitkräfte gelten. Nationale Quoten sollen zwischen allen Staaten austauschbar sein unter der Voraussetzung, daß die Erhöhung der nationalen Obergrenze eines Staates durch eine entsprechende Senkung eines anderen Staates begleitet wird. Territoriale Obergrenzen sollen nach demselben Prinzip revidiert werden können. Der NATO-Vorschlag beinhaltete noch keine näheren Angaben zu einem Mechanismus zur Veränderung nationaler und territorialer Obergrenzen.

Mit zwei spezifischen Botschaften versuchte die NATO, den russischen Anliegen entgegenzukommen: Erstens kündigte sie in ihrem Vorschlag an, daß die Summe der nationalen Obergrenzen der 16 NATO-Staaten in den drei Kategorien der Landstreitkräfte 'signifikant' unter den derzeitigen Gruppenobergrenzen liegen werde. Obwohl noch keine konkreten Zahlen genannt wurden, ist klar, daß die angekündigten Absenkungen ausschließlich die sogenannten 'headrooms' betreffen werden, die Differenz zwischen den heutigen Anteilshöchstgrenzen und den niedrigeren Ist-Beständen. Der politische Zweck dieser Ankündigung einer einseitigen Absenkung ist es, die russische Forderung nach einer Bündnissuffizienz überflüssig zu machen, indem sie quantitativ leistet, was diese strukturell fordert. In diesem Zusammenhang ist ein anderer Punkt des NATO-Vorschlags relevant: Ständige Lagerstätten sollen entweder aufrechterhalten oder beseitigt werden können, wobei im letzteren Fall 80 Prozent der Lager-Quote entfallen und die restlichen 20 Prozent der Quote für aktive Streitkräfte zugeschlagen werden sollen. Dabei blieb offen, ob die 80/20-Regel nur

¹⁸ Vgl. Wolfgang Zellner, Anpassung des KSE-Vertrags - nur an die Erweiterung der NATO?, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hrsg.), Friedensgutachten 1997, Münster 1997, S. 266-268.

¹⁹ Vgl. Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty, abgedruckt in: The Arms Control Reporter 2/1997, S. 407.D.105-D.107.

insgesamt oder auch für einzelne Kategorien anwendbar sein soll.

Darüber hinaus sieht der NATO-Vorschlag spezifische stabilisierende Maßnahmen für die Visegrád-Länder, Belarus, die Region Kaliningrad (die damit als territoriale Einheit qualifiziert wird) und das Gebiet der Ukraine ohne den Flankenanteil vor. Diese bestehen vor allem darin, daß die territorialen Obergrenzen jeder dieser Einheiten für die drei Kategorien der Landstreitkräfte die heutigen Anteilshöchstgrenzen nicht überschreiten, d.h. nicht angehoben werden dürfen. Eine Stationierung von Streitkräften aus NATO-Staaten in den Beitrittsländern würde damit allerdings keineswegs unmöglich. Denn in dem Maße, in dem letztere ihre nationalen Obergrenzen unter die für sie geltenden territorialen Obergrenzen absenken würden, wäre Raum für Stationierung geschaffen.

Weitere Regeln des NATO-Vorschlags sehen vor, daß territoriale Obergrenzen bei Übungen, im Fall von friedenserhaltenden Operationen unter VN- oder OSZE-Mandat sowie für zeitweilige Stationierung überschritten werden dürfen, wobei der Begriff "zeitweilig", der schon im geltenden KSE-Vertrag nicht definiert ist, auch hier noch offen blieb.

Die Positionen der Visegrád-Länder und der Ukraine

Die Visegrád-Länder wollten keinesfalls den Eindruck erwecken, irgendein Element des NATO-Vorschlags abzulehnen, eine angesichts der nahen Entscheidung über ihren Beitritt zur NATO verständliche Haltung. Bei näherem Hinsehen gab es aber erhebliche Vorbehalte gegenüber der Stabilisierungszone, wobei politische Überlegungen im Vordergrund standen: Diese Zone schaffe eine spezielle Klasse, eine Art rüstungskontrollpolitischer Singularisierung. Aber auch die vergleichsweise geringe militärische Flexibilität wird mit Sorge gesehen. Insbesondere für Polen war die Einbeziehung von Belarus, der Ukraine und Kaliningrads in die Stabilisierungszone Bedingung für die Zustimmung zum NATO-Vorschlag. In Ungarn betont man, daß der NATO-Vorschlag ein zusammenhängendes Ganzes sei, das man nicht weiter beliebig verändern könne, insbesondere ein zusätzliches Stationierungsverbot sei nicht akzeptabel. So wollten die Visegrád-Länder ihre Depots behalten, um Raum für NATO-Verstärkungen zu schaffen. Zumindest Polen und Ungarn zeigten wenig Neigung, ihre Obergrenzen abzusenken, und verzichteten im Gegensatz zu einer Reihe von NATO-Staaten und der Tschechischen Republik auf eine entsprechende Ankündigung (siehe unten).

Der NATO-Vorschlag vom 20. Februar 1997 ignorierte weitgehend die Bedürfnisse der Ukraine und kleinerer GUS-Staaten. Die Ukraine ist vielleicht in der schwierigsten Situation, da sie unmittelbar im Spannungs-

feld zwischen der (erweiterten) NATO und Rußland liegt. Obwohl die ukrainische Regierung mittlerweile die meisten Elemente des NATO-Vorschlags unterstützt, lehnt sie die Zuordnung der Ukraine zur Stabilisierungszone des NATO-Vorschlags ab, obwohl dies auf eine "zonale" Trennung von Rußland hinausliefe. Der NATO-Vorschlag sieht jedoch aus ukrainischer Sicht zu sehr nach Pufferzone aus, und eine der größten Sorgen der Ukraine ist, daß sich die NATO und Rußland über ihren Kopf hinweg einigen könnten. Die Befürchtung, daß Rußland auf die Erweiterung der NATO mit einem Militärbündnis im Rahmen der GUS antworten könnte, ging in der Ukraine so weit, daß sie den russischen Vorschlag einer Bündnissuffizienz ursprünglich eher positiv beurteilte, aber nicht mit Blick auf die NATO, sondern auf Rußland. Dazu kommen die oben ausgeführten Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Flankenabkommen. Die Ukraine wünscht daher eine Abschaffung der Flankenregel, zumindest aber eine Änderung des Flankenabkommens.

Die Verhandlungen bis zur NATO-Rußland-Grundakte

Das russisch-amerikanische Gipfeltreffen im März 1997 in Helsinki brachte nicht viel für die Anpassung des KSE-Vertrags, es beschäftigte sich zudem mit vielen anderen Fragen, von der NATO-Erweiterung im allgemeinen bis zu strategischen Nuklearwaffen. Die Präsidenten drückten ihre Entschlossenheit aus, bis zum Frühsommer eine Rahmenvereinbarung über die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags abzuschließen. Die US-Führung versicherte Rußland, daß die NATO-Erweiterung nicht zu einem potentiell bedrohlichen Aufbau dauerhaft stationierter Kampftruppen in der Nähe Rußlands führen werde.²⁰

Zwischen dem amerikanisch-russischen Gipfel und der Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte fanden in Wien wichtige Diskussionen statt, ohne daß es zu Ergebnissen gekommen wäre. Das betraf die Festlegung der nationalen und territorialen Obergrenzen, spezifische stabilisierende Maßnahmen und Depotgerät.

Bei den nationalen Obergrenzen gab es allgemeinen Konsens, daß die nationalen Obergrenzen eines Staates seine bisherigen Anteilshöchstgrenzen nicht übersteigen dürfen. Die meisten Delegationen kamen zu der Überzeugung, daß es hier einen allgemeinen Abwärtstrend geben werde. Die russische Delegation betonte, daß die Obergrenzen nach der Anpassung nicht über den früheren Beständen liegen dürften. Die Veränderung nationaler Obergrenzen sollte nach russischer Vorstellung von der Zustimmung aller Vertragsstaaten abhängig sein, was eine flexible Umverteilung

²⁰ Vgl. Joint Statements of the Helsinki Summit. Joint U.S.-Russian Statement on European Security, in: Arms Control Today 1/1997, S. 20-21.

der Bestände innerhalb der NATO unmöglich machen würde. Diese für die NATO-Mitgliedstaaten unannehmbare Forderung stellte eines jener Elemente der russischen Position dar, bei denen Moskau in einer späteren Phase der Verhandlungen Zugeständnisse anbieten könnte. Die russische Delegation hielt weiterhin eine Bündnissuffizienz für notwendig, "um jede destabilisierende Konzentration von Streitkräften durch ein besonderes militärisch-politisches Bündnis"²¹ zu verhindern.

Auch über die territorialen Obergrenzen wurde die Diskussion fortgesetzt. Im Gegensatz zu den nationalen Obergrenzen blieb die Kategorie der territorialen Obergrenze unannehmbar für Rußland, nicht jedoch für die Ukraine.²² Die russische Position beharrte unverändert darauf, daß Stationierungen ausländischer Streitkräfte in Ländern nicht erlaubt sein sollten, "in denen sie gegenwärtig nicht existieren, und in Regionen, in denen sie existieren, dürfen wir ihren Umfang nicht erhöhen".²³ Damit würde das gesamte System der Begrenzungen allein auf die nationalen Obergrenzen gestützt. Die Mitglieder der Gruppe der 16 dagegen betrachteten territoriale Obergrenzen als eine Weiterentwicklung des Regionalsystems des KSE-Vertrags, dessen Wirkung allerdings nur bestimmte Vertragsstaaten betrifft.

Dies führt zu einem anderen Thema, bei dem sich die Position Rußlands von der der meisten anderen Staaten unterschied, diesmal aber, im Gegensatz zur obengenannten Frage, der Auffassung der Ukraine nahekam. Beide Staaten waren der Ansicht, daß die Flankenregel und andere Zonen-Arrangements überflüssig seien. Aus unterschiedlichen Gründen wandten sich Moskau und Kiew nachdrücklich gegen die Idee einer zentralen Stabilitätszone. Ihre Opposition gegen die Flankenregel, selbst in der von der Ersten Überprüfungskonferenz revidierten Fassung, geht auf dieselbe Ursache zurück: Wenn die Flankenregel beseitigt wäre, könnten beide Länder ihre Streitkräfte flexibler stationieren und diese Dislozierung gegebenenfalls auch verändern. Andererseits würde die Beseitigung der Flankenregel aus dem angepaßten Vertrag die Sicherheitsperzeption anderer Flankenstaaten, insbesondere der Nachbarn Rußlands, ernsthaft beeinträchtigen. Zudem wäre es etwas überraschend, eine Bestimmung zu streichen, die erst kürzlich ausgehandelt wurde und gerade erst in Kraft getreten ist.

Die Ukraine regte in ihrem Vorschlag vom 20. Mai eine Art doppelter Mitgliedschaft an. Danach würden, abgesehen von der individuellen Mit-

²¹ Basic Elements, Position of the Russian Federation, a.a.O. (Anm. 17), S. 407.D.109 (eigene Übersetzung).

²² Vgl. On the Basic Elements of the CFE Treaty Adaptation, Delegation of Ukraine, 20 May 1997, S. 2-3.

²³ Basic Elements, Position of the Russian Federation, a.a.O. (Anm. 17), S. 407.D.109 (eigene Übersetzung).

gliedschaft der Vertragsstaaten, die NATO und gegebenenfalls andere Bündnisse eine kollektive Mitgliedschaft im Vertrag bekommen. Dies würde auf zusätzliche Beschränkungen für das westliche Bündnis, unter anderem in Form kollektiver Obergrenzen und einer Bündnissuffizienz, hinauslaufen.

Die NATO-Rußland-Grundakte und das Ringen um eine KSE-Rahmenvereinbarung

Die NATO-Rußland-Grundakte²⁴ ist ein Dokument von historischer Bedeutung, das viele strittige Fragen löst. Diese betreffen jedoch nicht in erster Linie den KSE-Vertrag, mit dem Ergebnis, daß die Grundakte diesen Vertrag zwar ausführlich behandelt, allerdings in einer Art und Weise, die den Anpassungsverhandlungen wenig konkrete Orientierung bietet. In der Grundakte heißt es, daß der angepaßte Vertrag auf verbindlichen nationalen Obergrenzen basieren soll. Darüber hinaus teilen die Unterzeichner der Grundakte die Erwartung, daß es in Übereinstimmung mit den legitimen Verteidigungserfordernissen der Vertragsstaaten zu einer deutlichen Absenkung der Obergrenzen kommen werde. Der Vertrag solle im Jahr 2001 und danach in Abständen von jeweils fünf Jahren Gegenstand der Überprüfung sein. Für Rußland war es sicher eine Genugtuung, daß die von der russischen Delegation in Wien häufig gebrauchte Wendung, Ziel sei es, "jede destabilisierende Erhöhung der Zahl der Streitkräfte in verschiedenen Regionen Europas und in Europa insgesamt zu verhindern",²⁵ Eingang in das Dokument fand. Prozedural verständigten sich NATO und Rußland in der Grundakte darauf, "so rasch wie möglich eine Rahmenvereinbarung" abzuschließen, in der "die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags"²⁶ enthalten sind. Ohne daß dieser Termin genannt worden wäre, war damit der Madrider NATO-Gipfel vom 8. und 9. Juli 1997 gemeint.

Am Tag der Unterzeichnung der Grundakte stellte Rußland in Wien neue Überlegungen vor, die eine gewisse Weiterentwicklung gegenüber der russischen Ausgangsposition darstellen. Erstens bekräftigte man in Übereinstimmung mit der Grundakte, daß der Vertrag auf der Festschreibung nationaler Obergrenzen basieren solle. Zweitens, und dies war ein bedeutender Schritt, erklärte sich Rußland, wenn auch noch in undeutlicher Form dazu bereit, "die Möglichkeit der Einführung eines Netzes territorialer Obergrenzen als Alternative zu den zonalen Begrenzungen zu prü-

²⁴ Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453.

²⁵ Ebenda, S. 452.

²⁶ Ebenda.

fen (...).²⁷ Ein ebenso wichtiger Schritt war drittens, daß Rußland ankündigte, es sei bereit, "strikt begrenzte Stationierungsstreitkräfte auf jenen Territorien, auf denen es sie heute nicht gibt, in Erwägung zu ziehen".²⁸ Dabei dachte Rußland zunächst an eine Begrenzung stationierter Streitkräfte auf fünf Prozent der nationalen Obergrenze (die USA an 20 Prozent), ließ diesen Gedanken aber später, vermutlich mit Blick auf den Kaukasus, wieder fallen.²⁹ Viertens erklärte sich Rußland bereit, über "Flexibilitätsmechanismen für Veränderungen der Obergrenzen und in Fällen vorübergehender Überschreitung"³⁰ zu verhandeln. Diese Zugeständnisse mögen als unwesentlich betrachtet werden, sie sind aber Ausdruck der Tatsache, daß Rußland bereit war, die Positionen anderer Staaten, insbesondere die der NATO, einzubeziehen. In Wien war man optimistisch und erwartete, daß eine Rahmenvereinbarung bis zum NATO-Gipfel am 8. und 9. Juli - der unausgesprochenen Frist - oder zumindest bis zur Sommerpause der Verhandlungen zehn Tage später fertiggestellt werden könne. Wenige Tage später brachte die russische Delegation erneut das Thema kollektiver Bündnisobergrenzen auf.

Für die Definition der Grenzen westlicher Kompromißfähigkeit war die Erklärung der amerikanischen Außenministerin von Bedeutung, die sie auf der Tagung des Nordatlantikrats in Sintra Ende Mai 1997 abgab. Danach müsse sich westliche KSE-Politik an zwei Grundsätzen orientieren: "Erstens dürfen wir bei KSE keinen Schritt tun, der die Fähigkeit der NATO, ihre künftigen Verpflichtungen zu erfüllen, untergraben würde, der ihre politische Entwicklung präjudizieren oder künftige Mitglieder zu einem Status zweiter Klasse abstufen würde. Zweitens muß jedes KSE-Abkommen nicht nur den Interessen der 16 NATO-Verbündeten oder irgendeines einzelnen Landes, sondern denjenigen aller 30 KSE-Staaten Rechnung tragen."³¹ Albright formulierte damit das zentrale Dilemma, vor dem das westliche Bündnis im allgemeinen und die USA im besonderen bezüglich des KSE-Prozesses stehen: einerseits das effektive Funktionieren der NATO als kollektiver Verteidigungsorganisation zu sichern, andererseits die allgemeine Sicherheitssituation in Europa zu verbessern.

Im Juni waren kaum Fortschritte auf dem Weg zu einer Rahmenvereinbarung zu verzeichnen. Während Rußland auf hoher politischer Ebene eine kooperative Haltung demonstrierte, schlug sich dies am Wiener Ver-

²⁷ Statement by Mr. A. V. Grushko, Head of the Delegation of the Russian Federation, on Matters of Military Security and Arms Control at the Plenary Meeting of the Joint Consultative Group, Vienna, 27 May 1997, S. 2 (eigene Übersetzung).

²⁸ Ebenda, S. 2-3 (eigene Übersetzung).

²⁹ Vgl. The Arms Control Reporter 5/1997, S. 407.B.565.

³⁰ Grushko, 27. Mai 1997, a.a.O. (Anm. 27), S. 3 (eigene Übersetzung).

³¹ Secretary of State Madeleine Albright, Remarks to North Atlantic Council Ministerial Meeting, Sintra, Portugal, 29 May 1997, in: U.S. Information and Texts, June 4, 1997, S. 12 (eigene Übersetzung).

handlungstisch nicht nieder. Die russische Regierung schien in mehreren Schlüsselfragen zu ihrer ursprünglichen Position zurückgekehrt zu sein. Erstens lehnte sie erneut die dauerhafte Stationierung in Ländern ab, in denen eine solche bisher nicht existierte. Zweitens bestand sie auf der Einführung einer Bündnissuffizienzregel. Drittens beabsichtigte sie, die militärische Infrastruktur auf dem Territorium der neuen NATO-Mitglieder zu begrenzen. Viertens forderte sie regionale Obergrenzen für Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber und nicht nur für die drei Kategorien der Landstreitkräfte. Fünftens bestand sie auf dem Prinzip "ein Land, eine Obergrenze", was für das Ziel der Beseitigung der Flankenregel von zentraler Bedeutung ist. Folglich war Rußland sechstens auch nicht bereit, der Einbeziehung Kaliningrads in die von der NATO vorgesehene Stabilitätszone zuzustimmen. Rußland ist dagegen, eigenes Territorium in diese Zone einzubringen, da es vermutlich zu Recht der Meinung ist, daß der Zweck dieser Zone darin besteht, russische Sicherheitsbesorgnisse zu besänftigen, und diese daher Gebiete westlich von Rußland und nicht russische umfassen müßte.

Die sich wieder verhärtende Haltung Rußlands, aber auch das Ausbleiben neuer Impulse seitens der NATO-Staaten führten dazu, daß die Verhandlungen Mitte Juni deutlich auf der Stelle traten. Vor diesem Hintergrund beschloß die für Rüstungskontrolle zuständige *High Level Task Force* (HLTF) der NATO am 19. Juni 1997, dem Verhandlungsprozeß einen neuen Anstoß zu geben. Dies sollte durch die (Teil)Konkretisierung der Ankündigung vom 20. Februar, die NATO-Staaten würden ihre nationalen Obergrenzen signifikant absenken, erreicht werden. Der HLTF-Vorschlag enthielt dafür drei Elemente: Erstens erklärte sich die NATO bereit, von der in ihrem eigenen Vorschlag angelegten Möglichkeit Gebrauch zu machen und auf 80 Prozent ihrer Depotquote (7.360 Stück) zu verzichten, während die restlichen 20 Prozent (1.840) den aktiven Streitkräften zugeschlagen würden. Die Bereitschaft zu dieser Maßnahme hatte die NATO bereits Monate zuvor gegenüber Rußland signalisiert, jetzt sollte sie offiziell erklärt werden. Der Depotvorschlag stößt jedoch insofern bei Rußland auf begrenzte Resonanz, als die Russische Föderation ihre Depotbestände zu 100 Prozent in den aktiven Bestand überführen möchte. Zweitens will die NATO auf bisher ungenutzte Quoten (756 Stück) verzichten. Drittens beschlossen die NATO-Staaten, bei den Wiener Verhandlungen die Absicht einer allgemeinen fünfprozentigen Absenkung ihrer Obergrenzen zu erklären. Alle drei Maßnahmen zusammen addieren sich auf etwa 10.000 TLE, also knapp die Hälfte des 'headroom' der NATO. Ab dem 26. Juni gab eine Reihe von NATO-Staaten entsprechende Erklärungen ab: Die USA und Großbritannien legten konkrete Zahlen für alle fünf Kategorien vor, Frankreich und Italien erklärten ihre Bereitschaft, ihre Obergrenzen um fünf

bzw. sechs Prozent zu reduzieren, selbst die Tschechische Republik gab bekannt, sie wolle ihre Panzer-Obergrenze von 952 auf 700 senken.³² Bemerkenswert ist, daß diese Ankündigungen in Erweiterung des ursprünglichen NATO-Vorschlags auch die Luft-Kategorien einschlossen. Von den fünf großen NATO-Staaten gab lediglich Deutschland keine konkrete Reduzierungserklärung ab.

Aber auch diese relativ spät vorgetragene Initiative des westlichen Bündnisses konnte nicht verhindern, daß bis zum Madrider NATO-Gipfel keine Rahmenvereinbarung mehr zustande kam. Auf dem Gipfel selbst waren Ergebnisse schon deshalb nicht zu erzielen, weil der russischen Delegation keine Rüstungskontrollexperten angehörten. Unmittelbar danach aber erreichten US-Außenministerin Albright und ihr russischer Kollege Primakow bei einem Treffen in St. Petersburg am 12. Juli 1997 zumindest in zwei Kernfragen einen Durchbruch: Zum einen gab die russische Regierung ihre Forderung nach kollektiven Bündnisobergrenzen auf, zum anderen akzeptierte sie, daß die modifizierte Flankenregelung vom 31. Mai 1996 in den angepaßten Vertrag eingefügt werden soll. In drei anderen Fragen - der Definition territorialer Obergrenzen, der Begrenzung von Stationierungstreitkräften und der dauerhaften Stationierung von Kampfflugzeugen und Angriffshubschraubern - wurde jedoch keine Einigung erzielt. Wie stark das Element eines traditionellen Bilateralismus in dieser Phase der Verhandlungen zum Tragen kam, wurde auch bei der nächsten Runde amerikanisch-russischer Konsultationen deutlich, diesmal vom 18. bis 20. Juli 1997 in Wien: *Erstens* rückte Rußland von der bis dorthin aufrechterhaltenen Forderung ab, daß auf jeder der in fünfjährigem Abstand stattfindenden Überprüfungskonferenzen eine Revision der nationalen Obergrenzen vorgenommen werden sollte, und dies ausschließlich im Konsensverfahren. Diese Forderung hätte der NATO jede militärische Flexibilität genommen. Von daher vertrat das westliche Bündnis die Position, daß Veränderungen der Obergrenzen auch während des Fünfjahresintervalls möglich sein müßten und die Überprüfungskonferenzen lediglich der periodischen Beurteilung der allgemeinen Lage hinsichtlich der Obergrenzen dienen sollten. *Zweitens* qualifizierte die russische Regierung ihre Zustimmung zur modifizierten Flankenregel dergestalt, daß diese in den angepaßten Vertrag eingefügt werden soll. Und *drittens* wurde eine Formulierung bezüglich territorialer Obergrenzen gefunden, die nicht aus-

³² Vgl. Statement by the Delegation of the United States of America at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997; UK Statement to the Joint Consultative Group, 1 July 1997; Statement by the Delegation of France at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997; Statement by the Delegation of Italy at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997 (Italien nahm Angriffshubschrauber von der Absenkung aus); Statement by the Delegation of the Czech Republic at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997.

schließt, daß auch ein Teil des Territoriums eines Vertragsstaates als territoriale Einheit definiert werden kann.

Damit war zumindest zwischen Rußland und den USA bzw. dem Gros der NATO-Staaten die Basis breit genug, um zumindest ein Teil-Rahmenabkommen über *bestimmte* Grundelemente der Vertragsanpassung abschließen zu können. Bevor dies wenige Tage später gelang, waren jedoch noch Bedenken Polens, der Türkei und Aserbaidschans auszuräumen. Polen war zum einen gegen jede Erwähnung von Mittel- und Osteuropa im Zusammenhang mit den von der NATO vorgeschlagenen stabilisierenden Maßnahmen; zum anderen forderte die polnische Delegation, die Option auf Zwischenobergrenzen für stationiertes Gerät zu streichen. Die Türkei opponierte gegen jede Flexibilität bei der Flankenregel und vertrat die Auffassung, daß an der Einigung vom 31. Mai 1996 im Wortlaut festzuhalten sei. Aserbaidschan äußerte ebenfalls Besorgnis bezüglich der Einfügung der Flankenregel sowie der - möglicherweise - zu hohen Obergrenzen einiger seiner Nachbarn, insbesondere Armeniens und Rußlands. Die Einwände dieser drei Länder kamen jedoch kaum zum Tragen. Die am 23. Juli 1997 erreichte Einigung über ein Teil-Rahmenabkommen über "bestimmte Grundelemente der Vertragsanpassung"³³ läßt entgegen polnischem Wunsch die Möglichkeit von Zwischenobergrenzen für stationiertes Gerät ebenso offen, wie Mittel- und Osteuropa im Zusammenhang mit stabilisierenden Maßnahmen Erwähnung findet, auch wenn letzteres durch den allgemeinen Hinweis auf "particular regions and areas" abgemildert wurde.³⁴ Auch die türkische Forderung, sich an den Text der modifizierten Flankenregel vom 31. Mai 1996 zu halten, konnte sich nicht durchsetzen. Statt dessen heißt es in der Übereinkunft, "daß die Substanz von Artikel V [des KSE-Vertrags in der am 31. Mai 1996 modifizierten Form, d.V.] beibehalten, aber mit der Struktur des angepaßten Vertrags in Übereinstimmung gebracht wird".³⁵ Das einzige Zugeständnis konnte Aserbaidschan verbuchen: In den Abschnitt zur Flankenregel wurde die Zusicherung eingefügt, "daß die Sicherheit eines jeden Vertragsstaates zu keinem Zeitpunkt negativ berührt wird".³⁶ Insgesamt ist mit der Einigung über bestimmte Grundelemente der Vertragsanpassung geklärt, daß der Block-zu-Block-Ansatz des alten KSE-Vertrags durch ein System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzt wird. Damit werden die Verhandlungen im Herbst auf Grundlage des NATO-Ansatzes weitergeführt werden, Rußland hat seine Forderung nach kollektiven Begrenzungen bzw. einem

³³ JCG, Chairman's Final Proposal, Draft Decision Adopted by the States Parties to the CFE Treaty Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation, 23 July 1997.

³⁴ Vgl. ebenda, Abschnitt 15 bzw. 13.

³⁵ Ebenda, Abschnitt 16 (eigene Übersetzung).

³⁶ Ebenda (eigene Übersetzung).

vollständigen Verbot von Stationierungen ausländischer Streitkräfte in NATO-Beitrittsländern aufgegeben.

Der Erfolg des Übereinkommens liegt vor allem darin, daß die Verhandlungen nach der Sommerpause auf einer gemeinsamen konzeptionellen Basis fortgeführt werden können und daß dieses gemeinsame Verständnis durch seine Kodifizierung in einem politisch verbindlichen Grundlagenpapier nicht mehr ohne weiteres revidierbar ist. Andererseits sollte nicht übersehen werden, daß in der Sache noch keines der Schlüsselprobleme der Vertragsanpassung gelöst worden ist. Insofern stehen die eigentlichen Substanzverhandlungen erst bevor. Wie kontrovers die Standpunkte noch sind, geht aus einer Erklärung der 16 NATO-Staaten vom 23. Juli 1997 hervor. Danach halten diese *erstens* an ihrer Auffassung fest, daß territoriale Obergrenzen nur für die drei Kategorien der Landstreitkräfte gelten sollen, nicht aber für Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber. *Zweitens* beharrt die NATO darauf, daß unter der "Substanz" der modifizierten Flankenregel deren numerische Begrenzungen, der geographische Umfang, der Zeitplan und die vereinbarten Transparenzmaßnahmen zu verstehen seien. Und *drittens* wies das westliche Bündnis darauf hin, daß unter den "vereinbarten Verfahren" des auszuhandelnden zentralen Verteilungsmechanismus solche zu verstehen seien, "die nach Bedarf aus den jetzt gültigen abgeleitet würden".³⁷ Damit sind auch jene beiden Komplexe bezeichnet, in denen es vermutlich zu den härtesten Auseinandersetzungen kommen wird: die Flankenfrage, bei der die Interessen Rußlands, der NATO und der GUAM-Staaten aufeinanderstoßen, und der zentrale Verteilungsmechanismus, von dessen Ausgestaltung es maßgeblich abhängen wird, ob die Vertragsanpassung ihr Ziel, ein Plus an rüstungskontrollpolitischer Stabilität für jeden Vertragsstaat, erreichen kann.

Die KSE-Anpassung als Testfall für die Fähigkeit zur Kooperation

Die Tatsache, daß eine Rahmenvereinbarung nur mit großer Mühe zu erreichen war und obendrein nur "bestimmte" Grundelemente beinhaltet, verweist darauf, daß die KSE-Anpassung konzeptionell und wahrscheinlich auch politisch komplizierter ist, als es die ursprünglichen Verhandlungen 1989/1990 waren.

Dabei geht es um zwei Kernprobleme: *Erstens* gilt es, die objektiv gegebenen strukturellen Asymmetrien zwischen unterschiedlichen Gruppierungen

³⁷ Statement on behalf of Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, the United Kingdom and the United States of America, JCG, 23 July 1997 (eigene Übersetzung).

von Vertragsstaaten in Kategorien gleicher rüstungskontrollpolitischer Rechte und Pflichten zu fassen. Formal betrachtet, ist aus einer bipolaren eine multilaterale Verhandlungsstruktur geworden. Heute geht es nicht mehr um zwei in etwa gleichgewichtige Interessengruppen, sondern um drei Gruppierungen von Vertragsstaaten, die sich nicht nur hinsichtlich ihrer Machtpotentiale und Interessenlagen, sondern auch hinsichtlich ihrer inneren Kohärenz wesentlich voneinander unterscheiden.³⁸ Wenngleich das Verhältnis zwischen der NATO und Rußland die wichtigste und alle anderen prägende Beziehungsebene im KSE-Zusammenhang bleibt, so gilt dennoch, daß andere Relationen - etwa die zwischen Rußland und den GUAM-Staaten - Eigengewicht erlangt haben und nicht mehr auf das NATO-Rußland-Verhältnis reduzierbar sind. Hinzu kommt, daß auch die Interessenlagen innerhalb der (alten) NATO heterogener geworden sind und sich dieser Trend mit der Erweiterung fortsetzen wird, wie das selbstbewußte Auftreten Polens, das sich als europäische Mittelmacht versteht, zeigt. Daraus folgt, daß die Steuerungsfähigkeit der zentralen Akteure langfristig eher sinkt, auch wenn das Wiederaufleben des amerikanisch-russischen Bilateralismus in der letzten Verhandlungsphase zunächst in eine andere Richtung zu weisen scheint. Inhaltlich repräsentieren die unterschiedlich großen Mengen vertraglich begrenzten Geräts im Besitz der verschiedenen Staatengruppierungen asymmetrische militärische Handlungsoptionen und damit zusammenhängend, aber keineswegs gleichbedeutend, asymmetrische sicherheitspolitische Gestaltungsoptionen. Sowohl auf der Ebene militärischer Optionen als auch auf der sicherheitspolitischen Ebene und schließlich zwischen beiden Dimensionen bedarf es eines Interessenausgleichs - und dies nicht nur zwischen zwei, sondern mindestens drei Gruppierungen -, bevor das Ergebnis rüstungskontrollpolitisch formuliert werden kann. Das grundlegende Moment dabei ist, daß die NATO mit ihrem Erweiterungsprozeß den ersten wesentlichen Schritt zur Neudefinition europäischer Sicherheitsstrukturen seit 1989/1990 unternommen hat. Die Asymmetrie der Handlungsoptionen kommt darin zum Ausdruck, daß die Erweiterung ein einseitiger Schritt ist und der Dissens darüber nur mit viel Mühe in der NATO-Rußland-Grundakte aufgefangen werden konnte. Hinzu kommt, daß der Erweiterungsprozeß in jeder Hinsicht offen ist, einschließlich der nicht auszuschließenden Möglichkeit, daß die mit der Grundakte erreichte kooperative Basis mit Rußland wieder

³⁸ Die bei einer Öffnung des Vertrags in Frage kommenden neuen Vertragsstaaten werden voraussichtlich Interessen formulieren, die entweder der NATO-Position nahekommen (die baltischen Staaten, Österreich, Slowenien) oder (wie Schweden und Finnland) ein spezifisches Interessenprofil aufweisen, das von Problemen mit den Transparenzregeln des Vertrags und der Flankenfrage gekennzeichnet ist. Diese Staaten werden daher kaum eine Gruppierung im Sinne einer halbwegs einheitlichen Interessenstruktur bilden.

beschädigt wird. Insgesamt geht es also darum, drei Interessenlagen mit stark asymmetrisch verteilten und sich dynamisch entwickelnden militärischen und politischen Handlungsoptionen im Rahmen rüstungskontrollpolitischer Strukturen zum Ausgleich zu bringen. Dies erfordert ein hohes Maß an Kooperation.

Das *zweite* Kernproblem besteht darin, daß das Verhältnis zwischen der (erweiterten) NATO und Rußland noch auf lange Sicht sowohl durch das beiderseitige Bedürfnis nach Versicherung *voreinander* als auch durch das Bestreben nach Zusammenarbeit *miteinander* gekennzeichnet sein wird. Wie die Parallelität von NATO-Erweiterung und Grundakte zeigt, ist die Balance zwischen diesen beiden Elementen noch immer sehr sensibel und störungsanfällig, auch wenn der kooperative Aspekt eindeutig dominiert. Die Aufgabe der KSE-Anpassung liegt darin, beide Funktionen - Rückversicherung und Kooperation - in einer Weise zu verbinden, die eine allmähliche, langfristig angelegte Schwerpunktverlagerung hin zum Kooperativen erlaubt und dabei gleichzeitig die oben skizzierten militär- und sicherheitspolitischen Asymmetrien überbrückt. Damit wird die Fähigkeit zur Kooperation zum Schlüssel für eine erfolgreiche Anpassung des KSE-Vertrags, ebenso wie deren Erfolg bzw. Mißerfolg einen zentralen Indikator für die Qualität der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland darstellt.

Das erste halbe Jahr der Verhandlungen stand im Zeichen der Auseinandersetzung um die Grundstruktur des angepaßten Vertrags. Die Ausgangspositionen der NATO und Rußlands spiegelten dabei deren unterschiedliche militärische und sicherheitspolitische Handlungsoptionen wider: In bezug auf die NATO ist die russische Position defensiv; sie zielte auf eine kollektive Begrenzung der militärischen Optionen des Bündnisses und, wichtiger noch, seiner sicherheitspolitischen im Zusammenhang mit der Erweiterung. Beides drückt ein erhebliches Bedürfnis Rußlands aus, sich mit rüstungskontrollpolitischen Mitteln gegenüber der NATO zu versichern. Rußland verbindet diesen defensiven Grundansatz im Zentrum mit offensiven Zielen an den Flanken: Mit der Beseitigung der Flankenregel sollen sowohl neue militärische Optionen als auch sicherheitspolitischer Handlungsspielraum geschaffen werden. Umgekehrt gilt das Hauptinteresse der NATO der rüstungskontrollpolitischen Absicherung der Ausdehnung ihres sicherheitspolitischen Handlungsspielraums im Zentrum Europas durch einen Ansatz auf der Basis nationaler Obergrenzen. Diesem Aspekt sind die militärischen Optionen insofern untergeordnet, als zwar die Einbeziehung der Neu-Mitglieder als gleichwertige Bündnispartner abgesichert, nicht jedoch ein erweiterter militärischer Handlungsspielraum gegenüber Rußland erreicht werden soll. An der Flankenproblematik haben nur einzelne NATO-Mitgliedstaaten vitale Interessen, das Bündnis als Ganzes nicht unbedingt.

Der gemeinsame Nenner der GUAM-Staaten hingegen besteht im Streben nach einer rüstungskontrollpolitischen Versicherung gegen unerwünschte russische Stationierungsansinnen.

Mit der Entscheidung über bestimmte Grundelemente der Vertragsanpassung hat Rußland seinen kollektiven Strukturansatz aufgegeben und ist auf den Individual-Ansatz der NATO eingeschwenkt, ohne jedoch seine Forderungssubstanz aufzugeben, die es auf neuer konzeptioneller Grundlage weiterverfolgen wird. Sicherheitspolitisch bedeutet das die Akzeptanz der NATO-Erweiterung, allerdings nur bis zu einer gewissen Grenze. Im Rahmen und auf der Grundlage ihres strukturellen Ansatzes hat die NATO dafür in militärpolitischer Münze bezahlt, indem sie auf eine Reihe militärischer Optionen verzichtete, die sich aus einer "naturwüchsigen", rüstungskontrollpolitisch nicht regulierten Erweiterung ergeben hätten. Der wichtigste *trade-off* der bisherigen Verhandlungen zeichnet sich darin ab, daß Rußland eine Erweiterung des sicherheitspolitischen Einflußraumes der NATO gegen Beschränkungen deren militärischer Optionen hinzunehmen scheint. Dies stellt, wenn es denn Bestand hat, einen legitimen Interessenausgleich dar, der Dritte nicht schädigt. Anders wäre die zweite Hauptmöglichkeit eines *trade-off* zu bewerten, die Rußland - bislang erfolglos - vorgeschlagen hat: Akzeptanz der NATO-Erweiterung gegen Handlungsfreiheit an den Flanken. Diese Option würde, ob man es zugibt oder nicht, darauf hinauslaufen, die Interessen der GUAM-Staaten (im Extremfall ihre Souveränität) für die NATO-Erweiterung zu opfern. Dazu ist es bisher nicht gekommen; das anhaltende russische Drängen in der Flankenfrage unterstreicht jedoch, daß Rußland dieses Ziel nicht aufgegeben hat. Da Rußland im Gegensatz zu den meisten NATO-Staaten mit der Flankenfrage vitale Interessen verbindet, ist es nach wie vor in einer guten Position, hier im Austausch zur NATO-Erweiterung Konzessionen zu erreichen, die die strategisch für die NATO weniger wichtigen GUAM-Staaten betreffen. Damit steht die NATO mittelfristig vor einem keineswegs nur rüstungskontrollpolitischen Dilemma: Einerseits hat sie feierlich erklärt, daß der Erweiterungsprozeß offen ist, Rumänien und Slowenien sind für die nächste Runde bereits designiert. Damit steigt aber der Bedarf an rüstungskontrollpolitischer Kompromißsubstanz und spitzt sich die Frage zu, woher diese kommen soll. Andererseits verträgt es sich nicht mit dem demokratischen Anspruch des westlichen Bündnisses, politische Geschäfte zu Lasten Dritter - souveräner OSZE-Teilnehmerstaaten - abzuschließen. Wie dieses Dilemma über fünf neue NATO-Mitglieder hinaus zu lösen wäre, ist nicht zu erkennen. Von einem Erfolg der KSE-Anpassung wird man daher erst dann sprechen können, wenn ein Interessenausgleich zwischen allen relevanten Staatengruppierungen gelungen ist.

Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation¹

Von Helsinki nach Budapest

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist 1992 in Helsinki mit weit gefaßter Aufgabenstellung für die Stärkung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum errichtet worden. Entsprechend seinem Mandat liegt sein Beitrag zur Formulierung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur im Bereich politisch-militärischer Sicherheit, dem traditionellen Kern des erweiterten Sicherheitsbegriffs der OSZE. Unter Hinweis auf KSE-Vertrag und Wiener Dokument 1992 wird dem Forum die Verantwortung für die Fortentwicklung der Rüstungskontrolle in ihren beiden Bereichen Abrüstung und Vertrauensbildung übertragen. Es soll sich zugleich verstärkter Konsultation und Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen widmen und zur Verminderung der Gefahr von Konflikten beitragen. Der Auftrag des Forums wurde in Helsinki durch ein "Sofortprogramm" in 14 Punkten großflächig, wenngleich erklärmaßen nicht erschöpfend konkretisiert.

Dieses Sofortprogramm ist in vielen Punkten bis zum Budapester Gipfel im Dezember 1994 erfolgreich in Angriff genommen worden. Zu nennen ist dabei zunächst die Fortentwicklung des Wiener Dokuments 92 zum Wiener Dokument 94 und die Verabschiedung eines "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", in dem sich die Teilnehmerstaaten der OSZE in einem in der Rüstungskontrolle neuartigen Ansatz politisch dazu verpflichten, die innerstaatlichen Regeln über ihre Streitkräfte nach vereinbarten internationalen Richtlinien auszurichten und darüber gegenüber der Gemeinschaft der OSZE-Staaten Rechenschaft abzulegen. Erklärungen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungs- und konventionellen Waffen sowie politisch verbindliche Regelwerke in den Bereichen der Streitkräfteplanung, der militärischen Zusammenarbeit und Kontakte sowie des weltweiten Austausches militärischer Information konnten bis Ende 1994 erarbeitet werden.

Weniger positiv ist bis 1994 und auch danach die Diskussion regionaler Maßnahmen im FSK verlaufen. Ansätze zu einem "regionalen Tisch" im Baltikum blieben bereits bei der Klärung prozeduraler Fragen stecken.

¹ Die Ausführungen geben die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

Zahlreiche bi- oder multilaterale Vereinbarungen, etwa mit und um Bulgarien oder in Zentralasien, entstanden ohne Beteiligung des Forums. Gleiches gilt für die bisher beeindruckendste Maßnahme regionaler Rüstungskontrolle im OSZE-Raum, die Abkommen zu Art. II und IV des Annexes I-B zum Friedensvertrag von Dayton. Die nun anstehenden Verhandlungen über ein Abkommen zu Artikel V Annex I-B, mit dem ein regionales Rüstungskontrollregime in und um das frühere Jugoslawien errichtet werden soll, sollen dagegen "unter der Ägide" des FSK stattfinden. Von tiefgreifender Bedeutung für die Zukunft des FSK war der Fehlschlag der Harmonisierung in Budapest. Sie war in Helsinki als operatives Instrument konzipiert worden, um die unterschiedlichen Ansätze und Teilnehmerkreise der Rüstungskontrolle in der OSZE durch Angleichung der Rechte und Pflichten der KSE-Vertragsstaaten und der Nicht-KSE-Staaten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und so ihre umfassende Behandlung durch das FSK zu ermöglichen. Nach intensiver, letztlich inkonklusiver Diskussion über Teilbereiche wie einen harmonisierten Informationsaustausch und ein harmonisiertes Verifikationsregime mißlang auf dem Budapester Gipfel der Versuch einer einvernehmlichen Lösung. Der im Sofortprogramm vorgesehene Königsweg zur Umsetzung des Helsinki-Mandates in einem FSK mit umfassender Zuständigkeit war damit versperrt. Dieses Scheitern lag zunächst an Gründen, die unmittelbar aus dem vorgeschlagenen Verfahren der Harmonisierung resultierten: Neutrale Staaten sahen in der Übernahme des intrusiven Verifikationsmechanismus des KSE-Vertrages vor dem Hintergrund ihrer in hohem Maße auf Mobilisierung angelegten Verteidigungsstrategie ein Sicherheitsrisiko. Einige von ihnen entdeckten bei genauer Kalkulation ihrer sicherheitspolitischen Interessenlage die Vorteile eines KSE-Vertrages, der sie zu Nutznießern des vertraglichen Regelwerks machte, ohne sie mit seinen Verpflichtungen zu belasten. KSE-Staaten, vor allem die USA und Großbritannien, befürchteten ihrerseits eine Aufweichung der KSE-Standards und des KSE-Vertrages. Ihn anzutasten, zu verändern oder auch nur für neue Mitglieder zu öffnen, erschien ihnen in der Situation des Jahres 1994, in der verschiedene Regelungen des Vertragswerkes (Stichwort Flankenregelung) in die Diskussion zu geraten schienen, als gefährliches Unterfangen. Ursächlich für den Fehlschlag in Budapest war sicherlich auch der Umstand, daß die sicherheitspolitische Diskussion inzwischen die für OSZE und FSK günstige Aufbruchsstimmung des Jahres 1992 hinter sich gelassen hatte: Die Frage der NATO-Erweiterung gewann zunehmend an Gewicht, und die Vorbehalte gegen die sicherheitspolitische Rolle der OSZE nahmen zu. So trug der später aufgegebene russische Versuch, eine Sicherheitshierarchie in Europa unter Führung der OSZE zu etablieren, in Budapest bei manchem zur Zurückhaltung gegenüber einer aktiveren Rolle

des Forums bei. Andere, insbesondere die baltischen Staaten, sahen nun vor allem in der Perspektive der NATO-Erweiterung die alleinige Antwort auf ihre sicherheitspolitischen Anliegen. Lösungsansätze im Rahmen der OSZE erschienen ihnen allenfalls als zweitklassig. Vereinbarungen im Rahmen des FSK galten ihnen dabei als Versuch der Ablenkung und hinderlich auf dem Weg in die NATO.

Die Bilanz des FSK bei der Umsetzung seines Mandates fiel in Budapest nach all dem eher gemischt aus. Es hatte im Bereich der Vertrauensbildung Vorbildliches geleistet, mit der Fortschreibung des Wiener Dokuments und vor allem mit der schwierigen, aber erfolgreichen Verhandlung des Verhaltenskodex. Das Scheitern des Ansatzes der Harmonisierung, der vielleicht zu theoretisch, zu anspruchsvoll war, war jedoch nicht zu übersehen, da der Budapester Gipfel das umfassende Mandat von Helsinki unverändert ließ. Die Lücke, die die Harmonisierung schließen sollte, mußte also anders gefüllt werden. War die Vereinbarung gleicher Rechte und Pflichten nicht durchzusetzen, so bot sich die Alternative eines operativen Scharniers zwischen den verschiedenen Vereinbarungen, eines Rahmenwerkes aus verbindlichen Prinzipien, Zielen und Methoden des Rüstungskontrollpolitischen OSZE-Gebäudes. In diesem Sinne wurde das FSK in Budapest mandatiert, einen Rahmen auszuarbeiten, der "als Grundlage einer Agenda zur Einführung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen, wozu insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildung gehört,"² dient.

Von Budapest nach Lissabon

Die Zeit nach Budapest war im FSK bis in den Sommer 1996 hinein von der Ausarbeitung dieses Rahmens für Rüstungskontrolle (Framework) bestimmt. Das dann auf dem Gipfel in Lissabon verabschiedete Dokument beschreibt noch einmal die Vorgabe des Helsinki-Gipfels, die Rüstungskontrolle, und zwar sowohl Abrüstung als auch Vertrauensbildung, als integralen Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzeptes der OSZE versteht. Ziel soll es dabei sein, die Sicherheitsanliegen der Teilnehmerstaaten aufzunehmen und zur Konfliktverhütung im zwischen- wie auch innerstaatlichen Bereich beizutragen. Zentrales Element des Rahmens ist ein Netzwerk verbundener und sich wechselseitig verstärkender Rüstungskontrollabkommen ("web of interlocking and mutually reinforcing arms control agreements"). Dieses Netz, so formuliert der Rahmen für Rü-

² Vgl. Budapester Dokument 1994/ Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IF SH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 462.

stungskontrolle, existiert bereits. Sein Kernstück ist der KSE-Vertrag mit seiner fundamentalen Bedeutung für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten der OSZE. Zusammen mit dem Wiener Dokument und dem Verhaltenskodex bildet er den Schwerpunkt des Regelwerks der OSZE für gemeinsame militärische Sicherheit. Er wird ergänzt durch OSZE-weite Vertragswerke wie etwa den Vertrag über den Offenen Himmel sowie durch Vereinbarungen regionaler Rüstungskontrolle wie die unter Schirmherrschaft der OSZE verhandelten und implementierten Abkommen im früheren Jugoslawien. Neue Rüstungskontrollvereinbarungen sollen in dieses Netzwerk eingegliedert werden. Der Rahmen beschreibt ferner in einem umfangreichen Katalog die Herausforderungen und Risiken auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit. Als Verhandlungsgrundsätze für neue Vereinbarungen legt er aufgrund bisheriger Erfahrung Suffizienz, Transparenz durch Informationsaustausch, Verifikation und Höchstgrenzen für Streitkräfte fest. Der Rahmen für Rüstungskontrolle selbst beschreibt künftige Arbeitsgebiete im Rüstungskontrollbereich eher abstrakt und zurückhaltend. Im übrigen verweist er - wie schon das Budapester Mandat zur Erarbeitung des Rahmens - zu seiner operativen Umsetzung auf die Erstellung einer Agenda für das FSK. Diese sollte, ausgehend vom Mandat von Helsinki 1992, das unverändert die Geschäftsgrundlage der FSK-Arbeit bildet, festschreiben, auf welche konkrete Weise das FSK den von ihm geforderten Beitrag zur Gestaltung der neuen kooperativen Sicherheitsordnung im OSZE-Raum leisten kann.

Nachdem im Frühsommer 1996 das Rahmendokument der Rüstungskontrolle im OSZE-Raum weitgehend fertiggestellt war, stellte sich damit die Frage nach der Verabschiedung einer neuen Agenda des FSK in Lissabon. Konsultationen mit einigen europäischen Partnern ermutigten zu einem Vorstoß in diesem Sinne. Gemeinsam mit Frankreich und Polen, unseren Partnern des "Weimarer Dreiecks", hat die Bundesregierung Anfang September 1996 einen Vorschlag mit den folgenden Eckpunkten in das FSK eingebracht:

1. Sicherstellung der vollständigen Implementierung der bestehenden Abkommen, insbesondere des Wiener Dokuments und des Verhaltenskodex. Implementierungsdefizite sollten gemeinsam - auch durch ein gestärktes Konfliktverhütungszentrum - angegangen werden.
2. Konkretisierung der im Rahmen für Rüstungskontrolle postulierten Vernetzung bestehender Abkommen. In der Frage der Einbindung des KSE-Vertrags in das Netzwerk bedeutet dies zunächst einmal - im Rahmen der umfassenden Dialogfunktion des FSK in Sicherheitsfragen - verstärkte Information und auch Meinungs austausch über in der für den KSE-Vertrag zuständigen Gemeinsamen Beratungsgruppe (GBG)

erreichte Fortschritte im FSK; dies auch in der Absicht, den Nicht-KSE-Staaten ein Forum zur Artikulation ihrer Anliegen im Zuge der Anpassung des KSE-Vertrags zu eröffnen. Ein weiterer Vorschlag zur Vernetzung des KSE-Vertrags und auch regionaler Vereinbarungen ergab sich aus Vorüberlegungen zur Gestaltung des Artikel V-Dayton-Abkommens. Es soll Staaten mit unterschiedlichen Rüstungskontrollabkommen (KSE-Vertrag, Dayton IV-Abkommen), aber auch solche ohne Rüstungskontrollregime zusammenbringen. Die Möglichkeit der freiwilligen Erklärung von Höchstgrenzen im FSK durch Staaten ohne Rüstungskontrollregime würde vergleichbare Ausgangsbedingungen für eine gemeinsame Regelung schaffen können, und eine Vereinbarung im Rahmen des FSK über freiwilligen Informationsaustausch und freiwillige Einbeziehung in bestehende Verifikationssysteme könnte das Problem der Implementierung erleichtern. Beides könnte anderen Regionen als Beispiel dienen.

3. Verstärkte Transparenz und Vertrauensbildung zum Abbau regionaler Spannungsverhältnisse. Regionale Maßnahmen sollten nach Möglichkeit aus der betroffenen Region selbst initiiert werden. Das FSK sollte daher vorrangig einen Maßnahmenkatalog für die Anwendung in bi- oder multilateralen Regionalvereinbarungen erarbeiten, der auch neue Elemente (etwa im Bereich der Luftverteidigung oder der regionalen Kooperation der Seestreitkräfte) einbeziehen kann.
4. Die Vereinbarung neuer vertrauensbildender Maßnahmen (etwa im Wiener Dokument), die den veränderten Parametern militärischer Aktivitäten (z.B. starkes Absinken des Umfangs militärischer Aktivitäten seit dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation) Rechnung tragen.
5. Vordringen auf neues, unbekanntes Terrain mit der Erörterung qualitativer Fragen der Rüstungskontrolle, z.B. der Bedeutung neuartiger Technologien für die bestehenden Abkommen. Auch wenn hier angesichts der Schwierigkeit der Materie schnelle Lösungen nicht zu erwarten sind, sollte das FSK doch seiner Rolle als übergreifendem Dialogforum im OSZE-Raum auch in dieser Frage gerecht werden.

Es war angesichts des gewohnten Rhythmus der Diskussion im FSK ein Erfolg, daß die neue Agenda in der äußerst kurzen Zeit von nur zwei Monaten bis zum Gipfel in Lissabon Ende November 1996 abschließend verhandelt werden konnte. Das Schlußdokument ist gegenüber dem trilateralen Vorschlag in seiner Sprache zweifelsohne weniger deutlich. Dies liegt daran, daß es galt, große, z.T. auch konzeptionelle Meinungsunterschiede zu überwinden, insbesondere den amerikanischen Ansatz, das FSK nach Erfüllung des Sofortprogramms auf die Implementierung bestehender Ab-

kommen zu beschränken und ihm allenfalls in regionalen Fragen noch eine gewisse Rolle zuzugestehen. Zudem wurde vor und in Lissabon deutlich, und dies nicht nur in der Arbeit des FSK, daß Partikularinteressen einzelner Staaten zunehmend vor das gemeinsame Interesse der OSZE-Staatengemeinschaft gestellt werden. Dennoch gelang es, eine Agenda zu verabschieden, die die wesentlichen Punkte des trilateralen Vorschlags und weiterführende Initiativen anderer Teilnehmerländer auf die Tagesordnung des FSK gesetzt hat. Das FSK hat damit seinen Anspruch bekräftigt, im Sinne des Helsinki-Mandats in wichtigen Problembereichen der europäischen Sicherheit seinen Beitrag zu leisten.

Nach Lissabon

Deutschland hat im ersten Halbjahr 1997 durch gezieltes Aufgreifen einzelner Elemente der Agenda in Form von Beschlußvorschlägen wesentlich dazu beigetragen, die Arbeit des Forums nach Lissabon zu beleben. Nach der Diskussion des ersten Halbjahres 1997 in Wien zeichnen sich folgende Hauptthemen aus der Agenda für die Arbeit der kommenden Zeit ab:

- Die Überarbeitung des Wiener Dokuments. Hier liegt ein umfassender Vorschlag Deutschlands, Frankreichs und Polens vor, der auf ein Wiener Dokument 1998 abzielt. Er soll eine umfassende Diskussion in zweierlei Richtung anstoßen: Zum einen bezweckt er eine Verbesserung der Wirksamkeit des Abkommens, die Beseitigung innerer Widersprüche, die durch partielle Fortschreibung des WD 94 entstanden sind, und eine bessere Anwendbarkeit seiner Vorschriften. Zum anderen soll das neue Dokument den neuen politischen Herausforderungen nach dem Wegfall der Bipolarität gerecht werden, insbesondere bei der Suche nach tragfähigen Antworten auf regionale Konfliktsituationen und bei der Entwicklung wirksamer Kooperation in Sicherheitsfragen.
- Auf Initiative der EU-Staaten hat das FSK die Abhaltung einer Folgekonferenz zum OSZE-Verhaltenskodex noch in diesem Jahr beschlossen. Sie soll vom 22. bis 24. September 1997 in Wien neue Anstöße zur Umsetzung der im Verhaltenskodex vereinbarten Normen zur demokratischen Kontrolle und zum Aufbau und zur Führung von Streitkräften geben. Insbesondere wird es darum gehen, inwieweit die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der Vereinbarung einen vorsichtigen Einstieg in ein System zu seiner Verifikation angezeigt erscheinen lassen.

- Rußland hat einen Vorschlag zur Durchführung eines Seminars über Militärdoktrinen eingebracht. Er wurde noch vor der Sommerpause 1997 angenommen. Das Seminar wird im Januar 1998 in Wien stattfinden und soll hochrangigen Militärs der OSZE-Teilnehmerstaaten Gelegenheit zu einem intensiven Meinungsaustausch über die seit dem Ende des Kalten Krieges stark veränderten militärischen Doktrinen geben.
- Vorhaben im Bereich der Antipersonenminen. Die Einbeziehung der Problemländer Rußland und Türkei macht diese Aufgabe des FSK, die Initiativen an anderem Ort ergänzen soll, zu einem nicht einfachen Unterfangen. Zur Zeit arbeitet das FSK an einem Informationssystem, das Positionen und Aktivitäten der Teilnehmerstaaten transparent machen soll.
- Mit zunehmender Implementierung des Abrüstungsabkommens Dayton IV wird der Weg frei für die Aufnahme von Verhandlungen des Abkommens Dayton V über die militärische Struktur künftiger Sicherheit in und um das frühere Jugoslawien unter der Ägide des FSK. Damit würde ein wichtiger Schritt zu intensiverer regionaler Rüstungskontrolle getan. In diesem Zusammenhang stünde dann die Frage der freiwilligen Meldung von Höchstgrenzen wie auch die der freiwilligen Teilnahme an regionalen Informations- und Verifikationsregimen zur Behandlung im FSK an.

Bemerkenswert ist schließlich ein Vorstoß der NATO-Staaten vom 16. April 1997. Er schlägt Verhandlungen im FSK über Transparenzmaßnahmen im Bereich militärischer Infrastruktur zur Festigung von Vertrauen, Transparenz und Voraussehbarkeit vor. Ziel ist ein jährlicher Informationsaustausch über neue Infrastrukturmaßnahmen oder den substantiellen Ausbau bestehender Infrastruktur. Dieser Austausch soll in einem umfassenden Ansatz unter anderem Maßnahmen im Bereich von Militärflughäfen, militärischer Lagerkapazitäten, stationärer Luftverteidigungsanlagen, militärischen Übungsgeländes, militärischer Hauptquartiere und militärisch genutzter Ölleitungen umfassen. Der Vorschlag war in der Agenda nicht aufgeführt. Er ist ein Versuch, im Zuge der Öffnung der NATO mehr Transparenz zu schaffen. Er illustriert, daß sicherheitspolitische Aktivitäten wichtiger Akteure außerhalb von OSZE und FSK, hier bei der Gestaltung der Erweiterung der NATO, wieder in das FSK zurückführen, wenn die besondere Qualität des Forums als übergreifendes Institut eines kooperativen Sicherheitsdialoges dies sinnvoll macht. So war es im FSK, nicht aber unmittelbar im Verhältnis NATO-Rußland, möglich, sowohl die Beitrittskandidaten gleichberechtigt einzubeziehen als auch andere Anrainerstaaten der NATO und Rußlands, ohne deren Mitwirkung die

Wirksamkeit der angestrebten Transparenzmaßnahmen merklich eingeschränkt bleiben müßte. Der Vorschlag ist zur Zeit im Plenum des FSK anhängig. Es mag sein, daß seine Behandlung im Rahmen der 55 nicht die gebotene Flexibilität gewährleisten kann. Aber auch dann bieten die Verfahrensregeln des Mandats von Helsinki genügend Spielraum zu einem sachgemäßen Verfahren im Rahmen des FSK unter den betroffenen und interessierten Teilnehmerstaaten.

Zusammenfassung

Das FSK hat mit dem Rahmen für Rüstungskontrolle und der Agenda einen neuen, sicherlich pragmatischeren Ansatz zur Umsetzung des Mandats von Helsinki gefunden. Seine Stärke bei der Mitgestaltung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur liegt dabei nicht so sehr im konkreten Krisenmanagement, als vielmehr in der Prävention durch Vertrauens- und Transparenzbildung auf der Grundlage einvernehmlich gesetzter und gemeinsam implementierter Regeln politisch-militärischen Verhaltens der Staaten nach innen und nach außen. Die Aussichten für ein erfolgreiches Wirken des Forums sind dabei - bei aller Vorsicht - nicht gering einzuschätzen. Denn unabhängig von den in Einzelfragen naturgemäß unterschiedlichen nationalen Verhandlungspositionen dominiert heute der Wille, auch die politisch-militärischen Sicherheitsprobleme im OSZE-Raum auf dem Weg des Dialogs, des Kompromisses und der Zusammenarbeit aller Beteiligten zu lösen. Das FSK war und bleibt somit ein gewichtiger Mitspieler im Prozeß des Wandels von konfrontativer Erstarrung zu umfassender Kooperation im europäischen Sicherheitsdenken.

Wirtschaftliche Transformation und
Begrenzung neuer Risiken

Sicherheit durch Zusammenarbeit

Die wirtschaftliche Dimension der OSZE

Wir sind gegenwärtig Zeugen einer dramatischen Veränderung der Welt. Die bipolaren Strukturen haben sich aufgelöst und multipolaren Entwicklungen Platz gemacht, ohne daß schon absehbar wäre, wie ein künftiges System der Machtverteilung aussehen würde. Ganze Staaten sind verschwunden, andere Staaten sind neu entstanden, Machtpositionen einzelner Staaten im internationalen System haben sich verändert. Eben noch verlässliche Stabilisatoren inner- und zwischenstaatlicher Beziehungen sind fundamentalen Herausforderungen ausgesetzt: Globalisierungsprozesse haben das Wirtschafts- und Sicherheitssystem ergriffen, eine sich stetig weiterentwickelnde Informations- und Kommunikationstechnologie revolutioniert bisherige Strukturen und verlangt mit Macht nach Anpassungsleistungen oder Änderungen. Weltwirtschaft und globale Sicherheit müssen neu gedacht und neu begründet sowie in sinnvolle Ergänzung zu regionalen Lösungsansätzen gebracht werden: Die OSZE und ihre wirtschaftliche Dimension bieten gute Beispiele für die beschriebene Entwicklung.

Der Wandel des Sicherheitsverständnisses

Die OSZE und frühere KSZE hat erheblich dazu beigetragen, das eindimensionale Verständnis von Sicherheitspolitik als rein militärbestimmte und -dominierte Politik abzulösen. In der richtigen Erkenntnis, daß Frieden und Sicherheit nicht nur militärisch bedroht sein können, hat die KSZE schon mit ihrer Schlußakte von Helsinki den Grundstein für eine breiter ausgerichtete Sicherheitspolitik gelegt. Heute gehört es zu dem allseits anerkannten Gemeingut, daß Frieden und Sicherheit nicht nur durch Waffen bedroht sein können, sondern auch durch Unterdrückung von Menschenrechten, durch undemokratisches Verhalten von Staaten, durch Naturkatastrophen und Umwelteinflüsse, durch soziale Ungerechtigkeit und Ungleichheit, wirtschaftliches Gefälle und vieles andere mehr.

Notwendigerweise sind auch die herkömmlichen Friedensinstrumente nicht mehr oder zumindest nicht mehr allein tragfähig: Sicherheitspolitik muß ergänzt und komplettiert werden durch eine aktive Menschenrechtspolitik, durch Demokratie- und Parlamentarisierungsförderung sowie durch

wirtschaftliche Zusammenarbeit. Wurde früher die Garantie für Frieden und Sicherheit in einer möglichst ausgeglichenen Mächtebalance gesehen und hatte später die gegenseitige Abschreckung friedens- und sicherheitsfördernde Wirkung, so kommt diese Funktion an der Schwelle zum 21. Jahrhundert der Kooperation der Staaten zu. Eine möglichst breit angelegte Zusammenarbeit unter möglichst vielen Staaten auf vielen Gebieten vermindert die Risiken für die Sicherheit und den Frieden der Menschheit. Der wirtschaftlichen Zusammenarbeit kommt in diesem Zusammenhang eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Angesichts der bereits erwähnten rasanten Globalisierungsprozesse muß jedoch die Frage beantwortet werden, ob wirtschaftliche Zusammenarbeit auf regionaler Ebene wirklich eine stabilisierende Wirkung hat oder nicht eher destabilisierende Konsequenzen nach sich zieht.

Die Weltwirtschaft zwischen Regionalisierung und Globalisierung

Die Frage, ob die Regionalisierung der Weltwirtschaft eher Baustein oder Stolperstein auf dem Weg zu einem globalen Abbau von Handelshemmnissen ist, ist nicht einfach zu beantworten. Regionale Wirtschaftsintegration ist grundsätzlich ambivalent: Einerseits ist mit ihr zwar immer in der Tat auch ein Stück Abbau von Handelshemmnissen verbunden, andererseits entstehen durch sie zwangsläufig Präferenzeffekte für die Volkswirtschaften der beteiligten Staaten und können durch sie Konflikte zwischen Wirtschaftsblöcken entstehen, die einer globalen Wirtschaftsintegration entgegenwirken.

Natürlich kann man nicht die Augen davor verschließen, daß auch die nach wie vor wichtigsten weltwirtschaftlichen Akteure, die Europäische Union und die USA, die regionale Wirtschaftsintegration als Instrument im globalen Wettbewerb einsetzen. So strebt einerseits die Europäische Union mit den Europaabkommen für die mittel- und osteuropäischen Staaten, den Kooperationsabkommen mit Rußland, Weißrußland, der Ukraine und Moldau sowie mit den neuen EUROMED-Freihandelsabkommen im Rahmen ihres Mittelmeerpartnerschaftsprogramms mit nordafrikanischen und nahöstlichen Mittelmeeranrainern die Schaffung eines Integrationsraumes an, der das gesamte geographische Europa und die Region um das Mittelmeer umfassen könnte. Andererseits versuchen die USA mit regionalen Zusammenschlüssen wie der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA), der Initiative zur Schaffung einer panamerikanischen Freihandelszone (FTAA) sowie dem ASEAN-Pazifik-Forum (APEC) die Chancen zur Durchsetzung ihrer Interessen im verschärften weltwirtschaftlichen Wettbewerb zu erhöhen.

Aber selbst wenn mit derartigen regionalen Integrationsabkommen eigentlich Ziele strategischer Handelspolitik verfolgt werden sollten, können regionale Integrationsabkommen trotzdem eine positive Wirkung haben. Diese ist vor allem in dem konkurrierenden Export der eigenen marktwirtschaftskonformen ordnungspolitischen Regime zu sehen, der dazu beitragen kann, das Niveau notwendiger Standards und Regeln für den Wirtschaftsprozess weltweit anzuheben und dabei den besseren Regelungen Geltung zu verschaffen. Gerade weil es an derartigen Regelungen in der gegenwärtigen Weltwirtschaft im Zeichen der Globalisierung fehlt, kann es sinnvoll sein, auch auf multilateraler Ebene jenes Mindestniveau an einheitlichen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu entwickeln. Ich werde darauf im Zusammenhang mit dem von mir vorgeschlagenen Projekt einer OSZE-Wirtschaftscharta noch näher eingehen.

Hier stellt sich gleichzeitig ein sehr viel grundsätzlicheres und sehr ernstes Problem, nämlich das Problem, daß die Steuerungskapazität von Staaten in einigen Bereichen der innerstaatlichen und internationalen Wirtschaftspolitik abgenommen hat. So können die Staaten gegen die globalen Finanzmärkte anscheinend nur noch wenig unternehmen, wie auch die grenzüberschreitenden Informations- und Kommunikationsflüsse durch Staaten nur noch sehr beschränkt regulierbar zu sein scheinen. Von daher wird mehr als deutlich, daß die beschriebenen Globalisierungsprozesse auch fundamentale Rückwirkungen auf unser bisheriges Instrumentarium und unsere Vorstellungen von der Rolle des Staates haben.

Vom Korb zur wirtschaftlichen Dimension

Die ursprüngliche Rolle der KSZE im Wirtschaftsbereich (Korb II der Schlußakte von Helsinki) bestand vor allem darin, das Zusammenleben bzw. die Zusammenarbeit zweier Staatenblöcke mit unterschiedlicher Wirtschaftsordnung zu ermöglichen und dafür ein Regelwerk zu entwickeln. Schon damals war man sich aber darüber im klaren, daß die drei Körbe von Helsinki nicht beziehungslos nebeneinanderstehen, sondern daß vielfältige Interdependenzen zwischen ihnen existieren. So war man sich darüber bewußt, daß Kooperation auf den Gebieten Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt und Technologie einen wichtigen Beitrag zum Aufbau gegenseitigen politischen Vertrauens und damit zu vermehrter gemeinsamer Sicherheit leisten kann.

Die Überwindung des Ost-West-Gegensatzes hat auch in dieser Hinsicht einiges an Veränderungen bewirkt, die nicht ohne Auswirkungen auf die Rolle der KSZE bzw. OSZE im wirtschaftlichen Bereich geblieben sind. Diese Entwicklung hat die traditionelle Aufgabe von Korb II der KSZE, die

Ermöglichung der friedlichen Koexistenz zweier getrennter Wirtschaftssysteme, weitgehend überholt. Es gibt keine wirtschaftlichen Systemgrenzen mehr. Das Ende des Ost-West-Konflikts hat den Weg zur engmaschigen Vernetzung der Volkswirtschaften des OSZE-Raums eröffnet. Die Teilnehmerstaaten der OSZE bekennen sich zur Marktwirtschaft. Ost und West haben erstmals die Chance, gemeinsame Antworten auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu entwickeln.

Grundlegende Bedeutung kam insoweit der KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa zu, die im Frühjahr 1990 in Bonn stattfand und ohne den Reformprozeß in Osteuropa und die weltpolitischen Umbrüche gegen Ende der achtziger Jahre so nicht möglich gewesen wäre. Auf ihr haben sich alle Staaten Mittel- und Osteuropas erstmals auf die Prinzipien der Marktwirtschaft verpflichtet. Das Bonner Dokument ruht auf drei Säulen:

- Es entwirft eine marktwirtschaftliche, auf Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit basierende Reformstrategie für die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten,
- es enthält grundlegende Prinzipien und Verhaltensregeln für Unternehmenskooperationen und Investitionen, und
- es ruft die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur engen wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit auf.

Heute sind die mittel- und osteuropäischen Reformländer in die Aktivitäten der internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen einbezogen und integrieren sich immer stärker in die Weltwirtschaft. Sie müssen sich zunehmend - genauso wie die westlichen Industriestaaten - der Herausforderung durch die wirtschaftliche Globalisierung stellen, die in atemberaubendem Tempo überkommene Formen des Wirtschaftens revolutioniert und zur Anpassung bzw. Veränderung der Wirtschafts- und sozialen Sicherungssysteme zwingt.

Von daher läßt sich mit einigem Recht behaupten, daß die wirtschaftliche Komponente der OSZE hinsichtlich der Einschätzung ihrer Bedeutung und Wertigkeit für den OSZE-Prozeß eine enorme Aufwertung erfahren hat. Aus dem Korb ist eine Dimension geworden, die einen wichtigen Beitrag zu dem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert leisten kann. Eine wichtige Wegmarke zu dieser Entwicklung ist sicherlich der Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom Dezember 1996 in Lissabon. In richtiger Einschätzung der konfliktpräventiven Bedeutung und Wirkung der wirtschaftlichen Dimension haben die Staats- und Regie-

rungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf diesem Gipfel der OSZE die dreifache Aufgabe zugewiesen,

- aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemen resultierende Sicherheitsrisiken zu identifizieren,
- ihre Ursachen und möglichen Konsequenzen zu diskutieren und
- die Aufmerksamkeit einschlägiger internationaler Wirtschafts- und Finanzinstitutionen auf die aus diesen Risiken resultierenden Schwierigkeiten zu lenken sowie sie und die internationale Gemeinschaft dazu aufzurufen, geeignete Maßnahmen zur Gegensteuerung zu ergreifen.

Lissabon hat darüber hinaus die wichtige Entscheidung gebracht, daß der Ständige Rat der OSZE aufgefordert wurde, das Amt eines Koordinators für die wirtschaftlichen Aktivitäten der OSZE zu schaffen. Dieser soll die Aufgabe wahrnehmen, die wirtschaftlichen Aktivitäten der OSZE zu steuern und zu begleiten. Das Mandat soll vom nächsten OSZE-Ministertreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 verabschiedet werden.

Alle diese der OSZE zugewiesenen Aufgaben können und sollten dazu beitragen, daß sich die OSZE ihrer Verantwortung bei der Vertrauensbildung im wirtschaftlichen Bereich noch stärker bewußt wird. In diesem Bereich sind vor allem eine Verständigung auf Grundlagen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und eine gemeinsamen Prinzipien verpflichtete Wirtschaftspolitik erforderlich. Hierzu gehören insbesondere:

- die Entschlossenheit, die für die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung erforderlichen Voraussetzungen zu erbringen; genannt seien hier nur Öffnung der Märkte, Transparenz und Berechenbarkeit in der Wirtschaftsgesetzgebung sowie unbürokratische Abwicklung des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs;
- der Wille zur Integration der Volkswirtschaften aller OSZE-Staaten in die Weltwirtschaft und die Absage an neue wirtschaftliche Trennungslinien;
- die Bereitschaft, günstige Rahmenbedingungen für Handel und Investitionen zu schaffen, wie z.B. Rechtssicherheit und effiziente Verwaltung, gerechte und nachvollziehbare Besteuerung, gesicherte Eigentumsrechte und offene Märkte;
- die Bereitschaft zur Steigerung der wechselseitigen wirtschaftlichen Verflechtung und Abhängigkeit, insbesondere in den Schlüsselbereichen Energie, Kommunikation und Transport.

Die Verständigung auf und der Dialog über diese Grundlagen schaffen die Voraussetzungen für die Bewältigung von Risiken und Gefahren, die aus

wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Risiken im OSZE-Raum erwachsen können.

Diese Hintergründe, Einsichten und Überzeugungen waren Ausgangspunkt meiner innerhalb der Parlamentarischen Versammlung der OSZE ergriffenen Initiative, eine "OSZE-Wirtschaftscharta" zu erarbeiten.

Der Beitrag der Parlamentarischen Versammlung zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Dimension

Vielfach ist gar nicht bekannt, daß es innerhalb der OSZE nicht nur ein Forum, sondern zwei wichtige Foren zum Informationsaustausch und zur Diskussion wirtschaftlicher Themen gibt, nämlich neben dem seit 1993 einmal jährlich in Prag von der regierungsseitigen OSZE durchgeführten sogenannten "OSZE-Wirtschaftsforum" auch einen eigenen Ausschuß innerhalb der Parlamentarischen Versammlung der OSZE: den dem ehemaligen Korb II entsprechenden "Ausschuß für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt". Beide Foren zusammen bieten ideale Möglichkeiten für die Teilnehmerstaaten der OSZE, die Herausforderungen im wirtschaftlichen Bereich zu diskutieren und Lösungen zu überlegen.

Als Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit der Parlamentarischen Versammlung von 1993 bis 1995 hatte ich mich von Anfang an bemüht, die OSZE-Wirtschaftsforen parlamentarisch zu begleiten. Es ist uns auch immer wieder gelungen, eine ausreichende und hochrangige Repräsentanz von Mitgliedern des Wirtschaftsausschusses der Parlamentarischen Versammlung auf den OSZE-Wirtschaftsforen sicherzustellen. Der Wirtschaftsausschuß kann so in die Rolle eines im besten Sinne parlamentarischen Counterparts der gouvernementalen wirtschaftlichen OSZE hineinwachsen. Aus diesem Grunde habe ich mich als Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses auch schon früh um Kontakte und Zusammenarbeit mit den wichtigsten bestehenden internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen wie der OECD, der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN-ECE), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), der Weltbank und dem IWF bemüht.

Im Wirtschaftsausschuß der Parlamentarischen Versammlung haben bisher schwerpunktmäßig Beschreibungen und Bestandsaufnahmen des Transformationsprozesses der mittel- und osteuropäischen Länder im Mittelpunkt gestanden. Ich selbst hatte in meiner Zeit als Berichterstatterin im Wirtschaftsausschuß von 1991 bis 1992 Berichte über "Die Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft für Aufbau und Festigung demokratischer

Strukturen" und "Wirtschaftlicher Wandel in Mittel- und Osteuropa - Entwicklungen und Perspektiven" vorgelegt.

In beiden Berichten wurden die engen Wechselbeziehungen zwischen den drei Körben von Helsinki sowie zwischen Freiheit, Pluralismus, Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit und ausgewogenem marktwirtschaftlichem Entwicklungsziel herausgearbeitet. In beiden Berichten habe ich auf die konfliktpräventive und vertrauensbildende Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hingewiesen und meiner Überzeugung Ausdruck verliehen, daß eine freie und demokratische Wirtschaftsordnung neue Instabilitäten verhindert, dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht vorbeugt und individuelle Freiräume überall in Europa und in den Staaten Nordamerikas sichert.

Durch alle Diskussionen und Resolutionen des Wirtschaftsausschusses zieht sich wie ein roter Faden die Erkenntnis, daß zum einen der Übergang zur Marktwirtschaft für den Aufbau und die Festigung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion von entscheidender Bedeutung ist und zum anderen wiederum die Schaffung solcher Strukturen in den genannten Ländern eine unabdingbare Voraussetzung für die Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Raum darstellt. Ich bin jedoch auch davon überzeugt, daß der Wirtschaftsausschuß in Zukunft größeres Gewicht auf die Bewertung des Transformationsprozesses legen muß, weil nur dadurch der Gefahr vorgebeugt werden kann, daß die Transformation an schlecht oder unkoordinierten Maßnahmen oder aus anderen Gründen scheitert.

Was sich in den Diskussionen des Wirtschaftsausschusses der Parlamentarischen Versammlung immer deutlicher herauschält, ist das spezifische Leistungspotential der OSZE im Bereich der wirtschaftlichen Dimension: Wir wissen, daß das Instrumentarium der OSZE, das ihr zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Dimension zur Verfügung steht, beschränkt ist. Bei Konzipierung und Umsetzung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Unterstützungsmaßnahmen für die Transformationsländer stehen naturgemäß andere Akteure als die OSZE im Vordergrund. Es sind dies vor allem die großen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen, aber auch etwa die Europäische Union sowie die G-7-Staaten und neue regionale Zusammenschlüsse, wie beispielsweise die Zentraleuropäische Initiative. Trotz alledem ist der Nutzen der wirtschafts- und sozialbezogenen Aktivitäten der OSZE nicht zu unterschätzen: Er besteht zunächst darin, daß die OSZE das größte auf Europa konzentrierte und zugleich über Europa hinausgehende institutionalisierte Forum zur Erörterung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklung auf der einen und sicherheitsbezogenen Fragen

auf der anderen Seite darstellt. Die OSZE ist zugleich ein Forum, in dem sowohl entwickelte Industrieländer als auch weniger entwickelte Transformationsländer repräsentiert sind, was nicht nur Gelegenheit zum "Ost-West-Dialog", sondern auch die Möglichkeit zu einer intensiven "Ost-Ost-Kommunikation" bietet, die schon deshalb von Bedeutung ist, da sie einer weiteren Desintegration der Wirtschaftsräume im Osten Europas entgegenwirkt. Schließlich ist die OSZE die wichtigste gesamteuropäische Organisation, die auch solche Länder umfaßt, die keine Chance haben werden, Partner oder Vollmitglieder der Europäischen Union zu werden.

Insofern wäre es sehr wünschenswert, wenn man sich im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE auf eine "OSZE-Wirtschaftscharta" einigen könnte, eine Idee, die ich in die Parlamentarische Versammlung eingebracht habe und die mittlerweile Gestalt angenommen hat und so weit gediehen ist, daß sich ein auf der letzten Tagung der Parlamentarischen Versammlung in Stockholm eingesetzter Unterausschuß des Wirtschaftsausschusses mit diesem Projekt befaßt.

Die Idee einer OSZE-Wirtschaftscharta beruht auf den eingangs geschilderten Zusammenhängen: dem Wechselspiel zwischen Regionalisierung und Globalisierung der Weltwirtschaft, der nachlassenden Steuerungsfähigkeit finanzieller, wirtschaftlicher und informationeller Prozesse durch herkömmliche Akteure und nicht zuletzt der Überzeugung von der konfliktpräventiven und vertrauensbildenden Wirkung wirtschaftlicher Zusammenarbeit.

In der Charta wird zunächst der Versuch einer Verständigung auf eine gemeinsamen Prinzipien verpflichtete Wirtschaftspolitik der Teilnehmerstaaten der OSZE unternommen. Eine derartige Wirtschaftspolitik muß ausgehen von der elementaren Grundtatsache, daß Sicherheit und Zusammenarbeit der wirtschaftlichen Dimension entscheidend von dem Vertrauen aller am Wirtschaftsgeschehen Beteiligten in verlässliche und transparente Regeln des politischen und wirtschaftlichen Handelns abhängen. Dazu gehört insbesondere Vertrauen in eine verlässliche marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik, die nachhaltigem Wirtschaftswachstum, Geldwertstabilität, einem hohen Beschäftigungsniveau, ausgeglichenen öffentlichen Haushalten und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht verpflichtet ist. Dazu gehört Vertrauen in Rechtssicherheit, ohne die wirtschaftliche Betätigung mit schwer kalkulierbaren Risiken behaftet ist. Dazu gehört Vertrauen in die Sicherheit des Marktzugangs und den Schutz von Investitionen und schließlich Vertrauen in die Gewährleistung eines angemessenen Standards sozialer Sicherheit.

Die Globalisierung der Wirtschaft, der Bedarf an zukunftssicheren Arbeitsplätzen und die Belastung der natürlichen Umwelt machen in allen

OSZE-Teilnehmerstaaten große Anstrengungen erforderlich beim Aufbau und bei der Fortentwicklung grenzüberschreitender Infrastrukturen, bei der Nutzung des in allen Teilnehmerstaaten vorhandenen reichen wissenschaftlich-technologischen Potentials und nicht zuletzt beim umweltbewußten und ressourcenschonenden Wirtschaften.

Eine diese Prinzipien beinhaltende OSZE-Wirtschaftscharta kann auch ein wertvolles Instrument bei der Erfüllung der der OSZE durch den Lissabonner Gipfel übertragenen Aufgaben sein, aus ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemen resultierende Sicherheitsrisiken zu erkennen, ihre Ursachen und möglichen Konsequenzen zu diskutieren und die Aufmerksamkeit einschlägiger internationaler Institutionen auf die Notwendigkeit zu lenken, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die aus diesen Risiken resultierenden Schwierigkeiten zu lindern. Insofern kann die OSZE-Wirtschaftscharta auch dazu beitragen, die Bindungen der OSZE an sich gegenseitig verstärkende internationale Wirtschafts- und Finanzinstitutionen zu stärken.

Die OSZE-Wirtschaftscharta ist ein Versuch, in einem regional begrenzten Raum eine gemeinsamen Prinzipien verpflichtete Wirtschaftspolitik zu ermöglichen und damit ein marktwirtschaftskonformes ordnungspolitisches Regime zu verbreiten, welches verhindern soll, daß weltwirtschaftlich unterschiedliche, inkompatible Regelungssysteme und damit neue Handelshemmnisse entstehen.

In die gleiche Richtung geht auf globaler Ebene die Erklärung des Interim Committee des Internationalen Währungsfonds über "Partnership for sustainable global growth" vom 29. September 1996, in welcher sich die 181 Mitgliedsländer des IWF zu einer gemeinsamen Wirtschaftsstrategie verpflichten, die eine ausgewogene Geld-, Fiskal- und Strukturpolitik harmonisch miteinander verbinden soll.

Regionale und globale Wirtschaftspolitik sind keine Gegensätze, sondern können sich in idealer Weise im Interesse eines freien Welthandels ergänzen. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE und ihr Wirtschaftsausschuß werden diese Prozesse auch weiterhin aufmerksam begleiten und sich aktiv an ihnen beteiligen.

Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimensionen der OSZE?

Fragt man nach dem Erscheinen und Wirken der Gewerkschaften im Zusammenhang der Geschichte der KSZE bis zur gegenwärtigen Tätigkeit der OSZE, dann wird man zum einen im sogenannten zweiten Korb der KSZE über wirtschaftliche Zusammenarbeit und entlang der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit der OSZE und zum anderen im dritten Korb der KSZE über menschliche Kontakte bzw. entlang der menschlichen Dimension der OSZE suchen.

Doch im Helsinki-Prozeß war den Gewerkschaften im Unterschied zu anderen gesellschaftlichen Gruppen wie Unternehmern, Jugendverbänden oder Universitäten explizit keine grenzüberschreitende Funktion zur Förderung stabiler Verhältnisse zugeordnet worden. In der Helsinki-Schlußakte von 1975 wurden im zweiten Korb u.a. ausführlich der industriellen Kooperation das Wort geredet und ein eigener Abschnitt den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten der Wanderarbeit gewidmet. Im dritten Korb wurde die Bedeutung der menschlichen Kontakte betont und dabei u.a. die Absicht erklärt, die Kontakte zwischen "nichtstaatlichen Organisationen bzw. Vereinigungen, einschließlich Frauenorganisationen", zu erleichtern. Gewerkschaften wurden weder hier noch an anderer Stelle der Schlußakte genannt.

In den folgenden KSZE-Dokumenten, in denen sie erwähnt werden, wurde ihre Rolle hauptsächlich in ihrer innergesellschaftlichen Bedeutung gewürdigt. Immerhin sind vor dem Hintergrund des Verbots der polnischen Solidarnosc in das Madrider Dokument von 1983 im Abschnitt "Fragen der Sicherheit in Europa" folgende Aussagen gelangt: "Die Teilnehmerstaaten werden das Recht der Arbeiter, Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten, das Recht der Gewerkschaften auf freie Ausübung ihrer Tätigkeiten und sonstige Rechte gewährleisten, wie sie in den einschlägigen internationalen Dokumenten niedergelegt sind (...) Sie werden, soweit angemessen, direkt Kontakte und Verbindungen zwischen solchen Gewerkschaften und deren Vertretern ermutigen."¹ Im Dokument der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in Bonn 1990 wird nur auf das Recht von Arbeitern verwiesen, unabhängige

¹ Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl. Ausg., Kap. B.2, S. 6-7.

Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten.² In dem Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 werden Gewerkschaften an drei Stellen genannt, zunächst in bezug auf Vereinigungsfreiheit und Streikrecht. So heißt es: "Das Recht der Gewerkschaftsgründung und (...) das Recht, einer Gewerkschaft frei beizutreten, werden gewährleistet (...) Die Vereinigungsfreiheit der Arbeiter, einschließlich des Streikrechts, wird (...) gewährleistet." Dann wird auf das Recht von Individuen hingewiesen, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, und endlich erklären sich die Teilnehmerstaaten bereit, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen freien und unabhängigen Gewerkschaften zu ermutigen, zu erleichtern und zu unterstützen.³ In den Dokumenten der Folgekonferenz von Wien 1989 und in der Charta von Paris 1990 sowie in allen folgenden KSZE/OSZE-Texten wurden Gewerkschaften nicht mehr erwähnt.⁴

Haben Gewerkschaften nach der Wende für die OSZE eine Funktion, und messen die Gewerkschaften selbst der OSZE eine Bedeutung bei? Wo bleibt die soziale Dimension in dem von der OSZE als umfassend begriffenen Konzept von Sicherheit? Ist die gewiß facettenreiche soziale Sicherheit denn nicht ein integraler Bestandteil der Sicherheit moderner Staaten?

Die marginale Stellung der Gewerkschaften in KSZE-Dokumenten ist einerseits erstaunlich, weil in der damaligen Entspannungsperiode unter dem Dach der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) west- und osteuropäische Gewerkschaften bereits zu multilateralen Beratungen zusammengetroffen waren. Andererseits hatten im Gegensatz zu den meisten westeuropäischen vor allem die US-amerikanischen Gewerkschaften bilaterale Begegnungen mit osteuropäischen Gewerkschaften immer strikt abgelehnt und jene Arbeitnehmerorganisationen, wie den Deutschen Gewerkschaftsbund, die sie unternahmen, sogar verurteilt.

Auf dem KSZE-Ministerratstreffen 1992 in Prag vereinbarten die Teilnehmerstaaten, ein Wirtschaftsforum zu schaffen, das jährlich einmal zu einer zwei- bis dreitägigen Sitzung zusammenkommt. Es sollte einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch über Schlüsselfragen des Übergangsprozesses in Ostmittel- und Osteuropa sowie über die Arbeit einschlägiger internationaler Organisationen ermöglichen. Es sollte auch KSZE-Verpflichtungen

² Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Bonn, 11. April 1990, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. G.2, S. 4.

³ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE/Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.1, S. 8f., 16.

⁴ Im Bericht des Expertenseminars über demokratische Institutionen, Oslo, 15. November 1991 an den KSZE-Rat werden gewerkschaftliche Entwicklungen als Merkmal moderner Gesellschaften genannt. Vgl. Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. I.6, S. 8.

überprüfen und schließlich internationalen Organisationen entsprechende politische Impulse geben; dabei werden im Dokument der vierten Folgekonferenz von Helsinki 1992 ausdrücklich die Bereiche Wirtschaft, Umwelt sowie Wissenschaft und Technik genannt. Es fällt auf, daß hier also "Soziales" fehlt und daß überhaupt in KSZE-Dokumenten unter den vielen internationalen nichtstaatlichen Organisationen, die sie in irgendeiner Form für Zwecke der Zusammenarbeit aufführen, die Internationale Arbeitsorganisation keine Erwähnung findet.

Allerdings wurde die ILO eingeladen, an den Wirtschaftsforen teilzunehmen. Ein Vertreter des Sekretariats ergriff auch das Wort zu sehr allgemein gehaltenen Ausführungen, die - wie auf Nachfrage bestätigt - verriet, daß die ILO selbst kein großes Interesse an der OSZE wegen ihrer unzureichenden operationellen Möglichkeiten hat. Das Genfer Sekretariat der Internationalen Arbeitsorganisation hat 1993 in Budapest eine Außenstelle gegründet, um von dort aus die Aufgaben für die Transformationsländer wahrzunehmen.

Auf den bisherigen Wirtschaftsforen wurden Fragen erörtert, die auch ihre sozialen Aspekte hatten. Da hätte es nahegelegen, diese oder zusätzlich soziale Angelegenheiten ebenfalls durch Vertreter der europäischen Gewerkschaften behandeln zu lassen. Doch sind offensichtlich solche Erwägungen bisher nicht angestellt worden - auch nicht während der Überprüfung des Zwecks der wirtschaftlichen Dimension 1996 in Genf, zumal die Gewerkschaften selbst sich anscheinend bislang nicht um die OSZE gekümmert haben.

Auch bei den dreiwöchigen Treffen zur Überprüfung der menschlichen Dimension, die das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau 1993 und 1995 veranstaltete, oder anlässlich der entsprechenden Überprüfungskonferenzen vor den Folgetreffen 1994 in Budapest und 1996 in Wien sind Gewerkschaften nicht - wie andere nichtstaatliche Organisationen - aufgetreten. Selbst bei den Seminaren zur menschlichen Dimension über Migration 1993 in Warschau und über Wanderarbeiter 1994 in Warschau spielten sie keine Rolle. Als das OSZE-Sekretariat die Beziehungen zu den nichtstaatlichen Organisationen untersuchte und mit ihnen erörterte, gehörten die Gewerkschaften nicht zum Teilnehmerkreis.

Die Ausklammerung der Gewerkschaften durch die OSZE oder - umgekehrt - die Ausklammerung der OSZE durch die Gewerkschaften nach 1989 sowohl aus der wirtschaftlichen als auch der menschlichen Dimension ist zumindest teilweise durch den Ruf zu erklären, der der Gewerkschaftsbewegung unter großen Teilen der Bevölkerung in Ostmittel- und Osteuropa infolge ihrer Rolle während der Periode vor 1989 nach wie vor anhängt. Damit haben sich die reformierten "alten" ebenso wie die neu entstandenen,

nicht kompromittierten Arbeitnehmerorganisationen auseinanderzusetzen. Sie werden dort im Gegensatz zu Westeuropa nur von wenigen als typische Elemente einer "civil society" gesehen. Auch ist den meisten der neuen Regierungen kaum daran gelegen, daß sich Gewerkschaften in die wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesse einmischen und daß ein sozialer Preis dafür bezahlt werden muß.

Im übrigen ist die Gewerkschaftsbewegung der betroffenen Transformationsländer selbst offensichtlich noch nie brennend daran interessiert gewesen, eine Rolle im Helsinki-Prozeß zu spielen. Ein Indiz dafür ist, daß die internationalen Gewerkschaftsorganisationen, denen inzwischen eine große Zahl von Gewerkschaftsbünden und Industriegewerkschaften aus Ostmittel- und Osteuropa angehört, sich bisher nicht um die KSZE/ OSZE gekümmert haben. Wenn sie (oder ihre Schwesterorganisationen in Westeuropa) das anders gewollt hätten, wäre es zweifellos geschehen. Doch in den Vorständen weder des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) - mit 125 Millionen Mitgliedern in 137 Ländern die größte Arbeitnehmerorganisation - noch des viel kleineren religiös-sozial orientierten Weltverbandes der Arbeit (WVA) oder des regional repräsentativen Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) hat je eine Diskussion über die KSZE/OSZE oder über die Rolle der Gewerkschaftsbewegung im Rahmen der KSZE/OSZE stattgefunden.

Andererseits widmen IBFG, WVA und EGB sowie die Internationalen Berufssekretariate (IBS), die die Arbeitnehmer international nach ihren industriegewerkschaftlichen Interessen, also des Metall-, Textil-, Chemie/Bergbau-, Nahrungsmittel-/Landwirtschaftssektors usw., vertreten, den sozialökonomischen Themen große Aufmerksamkeit, die im Rahmen des Wirtschaftsforums erörtert werden, wie auch den sozialen Fragen der Transformation zur Marktwirtschaft allgemein. Mehr als einmal haben sie sich dafür eingesetzt, daß der ILO eine größere Bedeutung bei der Gestaltung der Übergangsprozesse zuerkannt wird. In diesem Zusammenhang haben sie darauf gedrängt, die Politik des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank enger mit der ILO abzustimmen. Für solche Fragen besitzen der IBFG schon seit vielen Jahren einen Koordinationsausschuß für Ostmittel- und Osteuropa und der EGB ein Gewerkschaftsforum. Die Erörterungen in diesen Gremien führen neben den Aufträgen an die jeweils eigenen Organisationen auch zu Beschlüssen über Wünsche und Vorschläge an zwischenstaatliche Organisationen und Foren. Die OSZE wird dabei als Adressat auffallend vernachlässigt, obwohl Angelegenheiten behandelt werden, die im Verständnis der OSZE teils der wirtschaftlichen und teils der menschlichen Dimension von Sicherheit zugerechnet werden können, wie die folgenden Beispiele zeigen.

In den Bereich der wirtschaftlichen Dimension gehört das große Interesse,

das IBFG und IBS seit 1989 den Direktinvestitionen und der Vertragsarbeit ("subcontracting") der multinationalen Konzerne widmen. Sie haben Kurse und Seminare über die dabei auftretenden Probleme veranstaltet (auch im Rahmen der staatlichen Programme zur wirtschaftlichen Unterstützung bestimmter Partnerländer).⁵ Nennenswert ist in diesem Zusammenhang das Engagement des EGB und der Arbeitnehmergruppe im Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU für das jüngste Weißbuch der Europäischen Kommission, das die notwendigen Anpassungsmaßnahmen der ostmittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten behandelt. Zu einem Kernproblem des Transformationsprozesses gehört für den EGB und seine Mitgliedsbünde die Frage, inwieweit die Gewerkschaften in die nötigen wirtschaftlichen Reformen und Anpassungen in denjenigen Ländern einbezogen werden, die Mitglied der EU werden wollen. Hier setzt sich der EGB bei den Regierungen der betreffenden Staaten dafür ein, daß sozialökonomische Beratungskommissionen gebildet werden, an denen die entsprechenden Interessengruppen teilnehmen, und daß ein System von Arbeitsbeziehungen entsteht, zu denen solche Räte passen und in denen sie funktionieren können. Auf der gleichen Linie dringt der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) der EU unter Einfluß der Arbeitnehmergruppe darauf, daß bei seinen Empfehlungen an die Europäische Kommission und an den Ministerrat die Interessenorganisationen aus Ostmittel- und Osteuropa u.a. durch regelmäßige Anhörungen und andere Kontakte berücksichtigt werden.⁶

Natürlich sind die Gewerkschaften interessiert und beteiligen sich an den Programmen des schon genannten Budapester Büros der ILO, vor allem beim Aufbau der Gewerkschaftsorganisation und der Anwendung der ILO-Konventionen über Gewerkschaftsrechte und -freiheiten. Schließlich organisieren und finanzieren sie - teils mit Mitteln aus den PHARE- und TACIS-Programmen der EU, teils bi- oder multilateral mit eigenen Mitteln - spezifische Gewerkschaftsaktivitäten in Ostmittel- und Osteuropa.

Es liegt in der Natur der gewerkschaftlichen Aktivitäten, daß sich die wirtschaftliche und die menschliche Dimension überschneiden, namentlich wenn es um die Förderung menschlicher Kontakte und vor allem um die Durchsetzung der Gewerkschaftsrechte und -freiheiten geht.

Viele westeuropäische Gewerkschaften haben seit 1989 in kurz- und längerfristigen Programmen Experten zum Aufbau der Gewerkschaften nach Ostmittel- und Osteuropa entsandt. Auch sind in großem Umfang Aus-

⁵ Für diese und andere Aktivitäten siehe: IFTU/IBFG (Hrsg.), Report on Activities 1991-1994. XVI. World Congress, Brüssel 1996, S. 275-276.

⁶ Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme des WSA über das Weißbuch "Vorbereitung der assoziierten Länder in Mittel- und Osteuropa auf die Integration in den internen Markt der Union" (Doc. Com (95) 163 final), in: Bulletin, Brüssel, September 1996.

tauschprogramme (in einigen Fällen zusammen mit befreundeten politischen Parteien) organisiert worden.

Der IBFG, der WVA und die Internationalen Berufssekretariate widmen der Behinderung und in vielen Fällen auch der direkten Unterdrückung viel Aufmerksamkeit, denen Gewerkschaften in Ostmittel- und Osteuropa ausgesetzt sind. Der jährlich veröffentlichte "Annual Survey of Violations of Trade Union Rights" bezeugt die enge Verbundenheit mit den Geschehnissen in jener Region.⁷ In der jüngsten Ausgabe von 1997 wird ausführlich die Situation in Belarus, Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Ungarn, dem Kosovo, Litauen, Rumänien, der Russischen Föderation, Serbien und der Ukraine geschildert.⁸ Im Jahre 1996 reichte der IBFG eine Klage bei der Kommission für die Freiheit der Gewerkschaften beim Verwaltungsrat der ILO gegen Belarus, Lettland und Rumänien wegen Verletzung der Konventionen über Gewerkschaftsfreiheit und der Freiheit zum kollektiven Aushandeln von Arbeitsverträgen ein.⁹ Bei anderen Organen der ILO (u.a. während der jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz) wurde nachdrücklich wegen des Bruchs der Konvention Nr. 95 über den Schutz von Löhnen gegen Rußland und die Ukraine protestiert.¹⁰ Zwar sind hier keine gewerkschaftlichen Grundrechte direkt berührt, doch ist das monatelange Ausbleiben der Lohnzahlungen ein Angriff auf Arbeitnehmerrechte und kann in einem Zusammenhang mit einer Politik gesehen werden, die darauf gerichtet ist, die Stellung der Gewerkschaftsbewegung zu schwächen. Viele Verletzungen der elementaren Gewerkschaftsrechte, die bei der ILO angezeigt werden, sind Beschränkungen der Arbeitnehmerfreiheit, Gewerkschaften zu bilden, Einschränkungen des Streikrechts (u.a. durch sehr umfassende Definitionen "wesentlicher Dienste" und allerlei prozedurale Vorschriften), Kündigungen oder Diskriminierungen von Gewerkschaftsfunktionären und aktiven Gewerkschaftsmitgliedern wegen ihrer gewerkschaftlichen Arbeit.

Offenbar hat sich bei der Gewerkschaftsbewegung und vornehmlich bei der aus den ostmittel- und osteuropäischen Ländern die Einstellung durchgesetzt, die genannten Mißstände außerhalb der OSZE zur Sprache zu bringen. Eine überzeugende Begründung für dieses Verhalten war auch nach wiederholter Nachforschung bei den in Frage kommenden Organisationen

⁷ IBFG/IFTU (Hrsg.), Annual Survey of Violations of Trade Union Rights, Brüssel 1996.

⁸ Vgl. ebenda, S. 104-119.

⁹ Vgl. ebenda, S. 133.

¹⁰ Vgl. ILO (Hrsg.), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions to the 85th Session of the International Labour Conference, Geneva 1996, S. 224-227; Provisional Record No. 19 of the 85th Session of the International Labour Conference, Geneva 1996, S. 19/3 u. S. 19/102-104.

und den internationalen Gewerkschaften nicht zu erhalten. Zweifellos spielt die Erwartung eine Rolle, daß man anderenorts eher zu Ergebnissen kommen kann. Andererseits gibt es viele Beispiele für sozial- und gewerkschaftspolitische Anliegen, die Gewerkschaften bei verschiedenen internationalen Organisationen verfolgen, auch dort, wo sie traditionell keinen leichten Zugang haben.

Angesichts der Prinzipien und Ziele der OSZE sollte die Gewerkschaftsbewegung durch ihre nationalen und internationalen Organisationen versuchen, auch im Rahmen der OSZE ihre Rolle zu spielen. Ostmittel- und Osteuropa stehen noch vor enormen sozialökonomischen Problemen, die vor allem in Arbeitslosigkeit und dem Mangel an sozialer Sicherheit bestehen. Sie werden wahrscheinlich noch von zu vielen (auch innerhalb der Gewerkschaften) unterschätzt, oder man wagt nicht, an sie zu denken.¹¹ Doch erfordert auch nur eine Milderung dieser Probleme, die eine Bedingung für künftige Stabilität und damit Sicherheit in der Region ist, ein hohes Maß an gemeinsamer Anstrengung durch gesellschaftliche Kräfte und staatliche Instanzen.

¹¹ Das haben u.a. die Diskussion und das sehr bescheidene Resultat der 5. Europäischen Regionalkonferenz der ILO im September 1995 in Warschau gezeigt, wo Beschäftigungspolitik und soziale Sicherheit vorrangig auf der Tagesordnung standen.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 1994-1997

Einführung

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) nahm 1972 ihren Anfang als multilaterales Forum für Kommunikation und Kooperation zwischen Ost und West. Zu Beginn bestand sie aus 35 Staaten aus Europa und Nordamerika. Der KSZE-Prozeß war anfangs eine Institution des Kalten Krieges. Sein Hauptziel war aus westlicher Sicht eine graduelle Überwindung der künstlichen Schranken in Europa. Die osteuropäischen Staaten hatten eine andere Sichtweise. Sie betrachteten den KSZE-Prozeß als offizielle Anerkennung des territorialen Status quo in Europa, woran insbesondere die ehemalige Sowjetunion seit langem großes Interesse hatte. Wie vielleicht zu erwarten, spielte die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen KSZE-Staaten eine nützliche Rolle als "Brückenbauer" und trug dazu bei, Kontakte auszubauen und Übereinkünfte zwischen Ost und West zu erleichtern.

Während der zwei Jahrzehnte ihres Bestehens hat sich die geographische Ausdehnung der KSZE kaum verändert - mit Ausnahme der Aufnahme Albanien im Jahre 1991. Obwohl die geographische Größe konstant blieb, erhöhte sich die Anzahl der Teilnehmerstaaten dramatisch von 35 im Jahre 1973 auf 54 im Jahre 1993 infolge der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens sowie der Teilung der Tschechoslowakei. Durch die Aufnahme Andorras im Jahre 1996 stieg die Zahl auf 55. Von einer vorwiegend euroatlantischen Institution hat sich die KSZE zu einer euro-atlantisch-asiatischen entwickelt, in der die Probleme Zentralasiens und des Kaukasus eine zunehmend wichtige Rolle spielen.

All dies hat den Charakter der KSZE grundlegend verändert. In der Rückschau wird klar, warum wir von einer "alten" KSZE, die bis Ende der achtziger Jahre bestand, und von einer "neuen" KSZE, die seit Beginn der neunziger Jahre existiert, sprechen können. Die alte KSZE war zu einem großen Teil von der Konfrontation zwischen den Teilnehmerstaaten geprägt, insbesondere zwischen den west- und den osteuropäischen Staaten. Der Schwerpunkt der neuen OSZE liegt auf der Zusammenarbeit aller Teilnehmerstaaten. Dies ist ein wichtiger und verständlicher Wandel von den Zeiten des Kalten Krieges zur postkonfrontativen Ära.

Als die kommunistischen Regime zusammenbrachen und der Kalte Krieg zu Ende ging, paßte sich der Helsinki-Prozeß den neuen politischen Gegeben-

heiten durch den Aufbau seiner Institutionen an: ein Sekretariat in Prag, ein Konfliktverhütungszentrum in Wien und ein Büro für Freie Wahlen in Warschau. Diese Institutionen entstanden, um dem Wandel in Europa seit 1989 gerecht zu werden. Weitere Institutionen, wie der Generalsekretär und der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, sind seither dazugekommen. Im Dezember 1994, auf dem Gipfeltreffen in Budapest, benannten die Staats- und Regierungschefs von 53 Staaten die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) um, ohne in irgendeiner Weise ihren Status zu verändern.

Obwohl das Konzept der menschlichen Dimension bereits seit langem angewendet wird, wurde es erst auf dem Wiener Treffen im Jahre 1989 kodifiziert, nachdem der Begriff in einem Antrag der westlichen Delegationen, einen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension und menschlicher Kontakte einzurichten, eingeführt worden war. Es deckt "die Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art" ab. Der Begriff schließt ebenfalls Themen in Verbindung mit pluralistischer Demokratie, demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und den Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten ein. Die Verpflichtungen der menschlichen Dimension haben ihren Ursprung im Jahre 1975 im Prinzip VII von Korb I (Menschenrechte) und Korb III (Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen). Mit der Verabschiedung der Charta von Paris für ein neues Europa haben sich die KSZE-Staaten verpflichtet, die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, Rechtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten und die Prinzipien der Demokratie sowie den Aufbau demokratischer Institutionen, einschließlich freier Wahlen, Minderheitenschutz und Religionsfreiheit, zu fördern.

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Das Büro für Freie Wahlen wurde durch die Charta von Paris im November 1990 ins Leben gerufen. Es sollte die entstehenden Demokratien bei ihrem Übergang von totalitären Staaten zur Demokratie unterstützen. Damals herrschte der Eindruck vor, daß auf dem Gebiet der Wahlorganisation und -unterstützung am dringlichsten Hilfe benötigt wurde. Auf dem Prager Rats-treffen im Jahre 1992 wurde das Mandat des Warschauer Bü-

ros erweitert, und es wurde in Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte umbenannt.

Ich hatte das Vergnügen, dem BDIMR in den vergangenen drei Jahren vorzustehen. Diese Periode war eine Zeit, in der sich die OSZE allmählich von Normsetzung und Deklarationen entfernte und der Implementierung größeres Interesse widmete. Mein Hauptziel in dieser Zeit war es, die Aktivitäten des BDIMR zu einem kohärenten Ansatz zum Demokratie-Aufbau und zur Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte in der Region zu bündeln. Dies ist von zentraler Bedeutung für die Rolle der OSZE bei der Sicherung von Stabilität, jedoch nicht leicht zu erreichen. Der Grund dafür ist, daß dem BDIMR im Laufe der Jahre eine Vielzahl unterschiedlicher Mandate von den Teilnehmerstaaten übertragen wurde, allerdings ohne klare Anweisungen, welches die Prioritäten sein sollten. In Ermangelung eines konstruktiven Dialogs mit dem Ständigen Rat setzten wir unsere Prioritäten selbst und entwickelten unseren Aufgabenbereich und unsere Projekte aus unserer Interpretation der Gesamtstrategie des Ständigen Rates und anhand der Schlußdokumente der OSZE. Ich habe es immer als Aufgabe des BDIMR angesehen, die Notwendigkeit, den Ständigen Rat bei seinen Reaktionen auf akute politische Probleme zu unterstützen, gegen das Erfordernis auszubalancieren, eine in sich konsistente Politik für langfristige Fragen aufrechtzuerhalten. Ich bin der Auffassung, daß viele unserer Projekte erfolgreich sind, und möchte die folgenden Beispiele anführen:

1. Wir haben ein Verfahren im Zusammenhang mit Wahlen entwickelt, das unser Wahlbeobachtungshandbuch wiedergibt. Dieses wurde auf das in Budapest erweiterte Mandat zur Langzeitwahlbeobachtung zugeschnitten. Es begleitet den gesamten Wahlprozeß und kommt unter Berücksichtigung vieler OSZE-Verpflichtungen und nationaler Standards zu Schlußfolgerungen. Das Handbuch enthält einige strenge neue Regeln wie z.B. die Tatsache, daß die Staaten dem BDIMR die Anzahl der Wahlbeobachter nicht vorschreiben können und daß wir Einladungen zur Wahlbeobachtung nicht annehmen, wenn die Umstände der OSZE nicht erlauben, sinnvolle Operationen durchzuführen. Darüber hinaus ist inzwischen bekannt, daß die Berichte, die wir über die Wahlen schreiben, nicht etwa Dokumente sind, über die mit dem betroffenen Staat verhandelt werden kann.

2. Das BDIMR war die erste Regionalorganisation, die eine Kontaktstelle für Sinti und Roma eingerichtet hat. Die Kontaktstelle ermutigt zur Entwicklung konkreter Lösungen zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma auf der Grundlage der menschlichen Dimension der OSZE. Dort wurde der erste regionale *Newsletter* in Roma verfaßt und veröffentlicht, ein

umfassendes Register von Vereinigungen der Roma und Sinti im OSZE-Raum angelegt, das erste Netzwerk von Beamten als Kontaktstellen für Roma-Angelegenheiten in den Teilnehmerstaaten entwickelt und versucht, das Bewußtsein der Staaten dafür zu schärfen, die Situation der Roma und Sinti auf lokaler Ebene zu verbessern.

3. Das BDIMR hat ein *neues* Land-zu-Land-Ausbildungsprogramm durch die Coordinated Legal Support Unit (koordinierte Rechtsunterstützungs-Abteilung) entwickelt, das eine praxisorientierte Weiterbildung anbietet, indem es Beamte aus jeweils zwei Ländern zusammenbringt, anstatt auf teure und oftmals redundante Seminare zu setzen. Auf diese Weise sind bereits Migrations-Beamte aus Belarus und georgische Strafrechts- und Gefängnisbeamte als Gäste der polnischen Regierung geschult worden; die Methode hat sogar zu bilateralen Übereinkommen über die Fortsetzung solcher Programme geführt. Die Abteilung hat darüber hinaus erstmals verschiedene BDIMR-Rechtsstaatlichkeits-Aktivitäten in der Russischen Föderation, in Belarus, Tadschikistan, Georgien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in Aserbaidtschan entwickelt.

4. Die Informationsabteilung entwickelte eine spezielle Computer-Software zur Erfassung von Menschenrechtsberichten aus Teilnehmerstaaten, entwarf und veröffentlichte einen Newsletter für Zentralasien, übersetzte grundlegende OSZE-Dokumente in die jeweiligen Landessprachen und brachte sie in Umlauf.

Noch wichtiger war - in Übereinstimmung mit dem Budapester Gipfeltreffen - die Errichtung eines formalisierten Verfahrens zur Berichterstattung an den Amtierenden Vorsitzenden und den Ständigen Rat über die Implementierung von Menschenrechtsverpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten. Dieses Verfahren beinhaltet erweiterte Berichte über Wahlen, Themenberichte, Frühwarnberichte und *Action Letters*. Es war von Warschau aus schwer zu sagen, als wie wichtig sich diese Neuerungen erwiesen. Sie waren als Hilfe für den Amtierenden Vorsitzenden bei seiner stillen Diplomatie gedacht. Es ist jedoch offensichtlich, daß sie in der Arbeit des Ständigen Rates kaum Niederschlag gefunden haben. Dieses ist, wie ich deutlich sehe, ein sensibler Bereich und obendrein einer, der eine Herausforderung für die gesamte Organisation bei der Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen darstellt. Aber er muß in Angriff genommen werden, insbesondere da er für den gegenwärtigen Amtierenden Vorsitzenden Priorität hat.

Während meiner Amtszeit habe ich mich bemüht, die Tätigkeiten des BDIMR über den Krisenmanagement-Ansatz, der unvermeidbar die Arbeit des Amtierenden Vorsitzenden beherrscht, hinaus zu erweitern. Diese Ausweitung ist notwendig, denn die Rahmenbedingungen für demokratische

Institutionen können nicht in einer Krisensituation oder unmittelbar danach geschaffen werden. Dies muß vielmehr erreicht werden, bevor eine Krise entsteht oder aber nach der Wiederherstellung der Mindestbedingungen zum Aufbau demokratischer Institutionen. Ich habe es als Teil der Rolle des BDIMR angesehen, Kontinuität herzustellen, sich auf die Entwicklungen von kurz- und langfristigen Projekten zum Aufbau demokratischer Institutionen zu konzentrieren und gleichzeitig dem Amtierenden Vorsitzenden Unterstützung beim Krisenmanagement zu leisten. Das bedeutet, daß ich einen zweigleisigen Ansatz verfolgt habe.

Hier einige Beispiele für unsere kurz- und langfristigen Projekte: Wir haben Gemeinschaftsprojekte mit Staaten, Institutionen und staatlichen Stellen entwickelt, die vorher keine OSZE- oder BDIMR-Unterstützung erfahren hatten, wie z.B. Wahlkommissionen, Menschenrechtsorganisationen, Justizvollzugseinrichtungen und Journalistenverbände. Wir haben die Zahl und die Verteilung von BDIMR-Veröffentlichungen in den jeweiligen Landessprachen ausgeweitet. Ein koordiniertes Programm für Zentralasien und den Transkaukasus wurde von uns ins Leben gerufen. Wir haben die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) an unseren Aktivitäten erweitert. Die Wahlabteilung und das Menschenrechtsüberwachungssystem des BDIMR wurden verstärkt. Wir haben den gewissenhaften Versuch unternommen, in vielen unserer Programme Bewußtsein für die Problematik der geschlechtsspezifischen Diskriminierung zu schaffen. Darüber hinaus haben wir eine Polnische Stiftung für Justizreform, Rechtsausbildung und Menschenrechte gegründet, die bei Strafvollzugsprojekten und anderen technischen Programmen Hilfestellung geben soll.

Die Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem BDIMR und anderen internationalen Organisationen war eines meiner Hauptziele. Ich bin mir sicher, daß mein Nachfolger diese Arbeit fortsetzen wird. Im Laufe des letzten Jahres nahm das BDIMR an 24 gemeinsamen Aktivitäten/Operationen mit dem Europarat und den Vereinten Nationen teil. Wir weiten darüber hinaus auch unsere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union aus und arbeiteten bei der Wahlbeobachtung in Albanien im letzten Jahr sehr eng mit ihr zusammen.

Im Bewußtsein der Bedeutung des nichtstaatlichen Sektors bei der Errichtung einer Zivilgesellschaft, insbesondere in den kürzlich aufgenommenen Teilnehmerstaaten, arbeitet das Büro von Anfang an eng mit NGOs zusammen. Einzige Bedingung für die Beteiligung von NGOs in der OSZE ist, daß sie keinerlei Verbindung zu terroristischen Aktivitäten haben dürfen. Das Büro erleichtert den Informationsaustausch zwischen dem BDIMR und NGOs sowie zwischen den NGOs, darüber hinaus hält es Kontakt zu NGO-Netzwerken und lädt sie zur Beteiligung an der Vor-

bereitung und Durchführung von Seminaren ebenso ein wie zur Wahlbeobachtung. Mehr und mehr Gruppen im OSZE-Gebiet schließen sich zu NGOs zusammen. Das BDIMR hält für sie Workshops ab, um ihnen zu helfen, sich zu handlungsfähigen nichtstaatlichen Organisationen zu entwickeln. Im Zuge der zunehmenden Öffnung ehemals geschlossener Gesellschaften schließen sich Individuen zu Gruppen zusammen, und deren Existenz ist ein Barometer für die Entwicklung demokratischer Gesellschaften. Darüber hinaus spielen sie eine wichtige Rolle an der Basis in bezug auf Vertrauensbildung innerhalb unterschiedlicher Gemeinschaften. Das BDIMR hat des weiteren eine Frühwarnfunktion und berät sich mit dem Amtierenden Vorsitzenden über Fragen der menschlichen Dimension. Es gibt auch Empfehlungen zu bilateralen Folgemaßnahmen oder Aktionen seitens der Troika oder des Ständigen Rates. Auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden kann das BDIMR auch Vor-Ort-Beobachtungs- und Erkundungsmissionen durchführen.

Obwohl Überwachung eine sehr wichtige Aufgabe ist, muß sie mit Finger-spitzengefühl gehandhabt werden. Es gibt einige Staaten, die der Ansicht sind, das BDIMR solle in den Ständigen Rat kommen und diejenigen Staaten benennen, die ihre OSZE-Verpflichtungen nicht erfüllen. Aus naheliegenden Gründen und in derselben Art, wie Staaten es schwierig finden, so zu verfahren, hält das BDIMR dieses aber nicht für die richtige Vorgehensweise. Trotzdem ist die Implementierung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension wichtig und muß auch überwacht werden. Wenn die Frage der Überwachung sensibel gehandhabt wird, kann das BDIMR jedoch mithelfen, einen wirklichen Beitrag zur Umsetzung der Menschenrechte und damit zum Abbau von Spannungen und zur Konfliktverhütung zu leisten. Die OSZE hat keinen Mechanismus für Individualbeschwerden zur Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte, und man könnte mit Recht behaupten, daß sie einen solchen auch nicht braucht. Doch die regelmäßige Diskussion der menschlichen Dimension im Ständigen Rat und die Aufmerksamkeit des Amtierenden Vorsitzenden in Implementierungsfragen können bereits das Ihre tun. Diese Handlungsweise erfordert die aktive Beteiligung aller Hauptakteure: des Amtierenden Vorsitzenden, der Teilnehmerstaaten und des BDIMR.

Die Zukunft

Wir sind zweifellos in einer Phase, in der die Staaten ein Interesse an der Implementierung haben und sich an die Beschlüsse von Budapest und die anschließenden Diskussionen auf dem Implementierungstreffen in Warschau 1995 halten. Es ist allerdings auch klar, daß auf die Einbeziehung der

menschlichen Dimension in die tägliche Arbeit des Ständigen Rates größerer Nachdruck gelegt werden muß. Einige Fortschritte sind auch schon erreicht worden, z.B. haben Diskussionen über die Implementierung begonnen, und Berichte, die das Büro nach Wahlen verfaßt hat, wurden ebenfalls erörtert. Aber im allgemeinen war das nicht einfach zu realisieren. Eines der Probleme für das BDIMR und die OSZE als Ganzes ist, daß die Staaten immer noch dazu tendieren, die menschliche Dimension im Sinne des "dritten Korbes" der früheren KSZE zu sehen statt als untrennbaren Bestandteil eines Ganzen. Tatsächlich ist dies ein Teil des Gesamtproblems, daß die OSZE noch nicht ganz dem Umstand gerecht wird, daß sie nunmehr eine Organisation und keine Konferenz mehr ist. Verständlicherweise ist der Ständige Rat mit den täglichen politischen Krisen beschäftigt, aber gelegentlich erweckt er den Eindruck, das dies auf Kosten der Kenntnisnahme langfristiger Probleme geht, die sich bereits am Horizont abzeichnen. Es gibt außerdem eine grundsätzliche Fehlwahrnehmung, was die Arbeit des BDIMR anbelangt. Hin und wieder wird behauptet, wir seien uns der politischen Realitäten nicht ausreichend bewußt. Das läßt in der Tat ein unzureichendes Verständnis der Art unserer Arbeit erkennen. Wir sind uns der politischen Auswirkungen, die unsere Arbeit haben kann, und der politischen Fragen, die bei unserer Arbeit auftauchen - insbesondere im Zusammenhang mit Wahlen -, durchaus bewußt. Wir sind jedoch nicht nur darauf bedacht, daß Staaten uns nicht als Mittel zur Erreichung ihrer außenpolitischen Ziele benutzen; wir müssen auch als über den politischen Streitereien stehend und als unparteiisch handelnd wahrgenommen werden. Wie wird die Zukunft des BDIMR aussehen? Das BDIMR hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Würde und die Rechte jedes Menschen in der Gesellschaft geachtet werden. Ganz offensichtlich erfordert es noch viel Arbeit, die Staaten dabei zu unterstützen, dies zu erreichen. Jede Abteilung des BDIMR, Wahlen, menschliche Dimension, Information, Rechtsstaatlichkeit, NGOs und Seminare, ist beispielsweise an unserer gegenwärtigen Tätigkeit in Bosnien beteiligt; und das wird auch - lange über die letzten Wahlen hinaus - für den Zeitraum der Konfliktnachbearbeitung so bleiben. Darüber hinaus wird die vor uns liegende Aufgabe im Hinblick auf Demokratisierung, insbesondere in den zentralasiatischen Staaten, die niemals etwas anderes als totalitäre Regime erlebt haben, erheblich unterschätzt. Zahllose Einstellungen müssen verändert werden, beginnend mit dem Gedanken, daß der einzelne und die Achtung seiner Rechte wichtig sind. Es ist nicht mehr der Staat, der Vorrang hat. Darüber hinaus sollen die einzelnen Personen im Staat nun für ihre Handlungen verantwortlich sein. Niemand steht über dem Gesetz. All dies erfordert einen grundlegenden Wandel im Gerichtswesen und in der Staatsanwaltschaft, ganz zu schweigen

von Polizei, Justizvollzugsbeamten etc. Doch noch bedeutsamer ist, daß dies in erster Linie Erziehung und Ausbildung erfordert, was einen zunehmend wichtigen Teil unserer Arbeit ausmacht. Es handelt sich dabei um eine langfristige Aufgabe - aber das sollte uns nicht überraschen. Es hat Jahrhunderte gedauert, bis wir unseren Stand der Demokratie erreicht hatten, und auch wir machen immer noch Fehler. Praktisch ist es jedenfalls so, daß noch viel Arbeit zu tun ist, um das Bewußtsein der Staaten auf die Umsetzung der menschlichen Dimension zu lenken.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt bei der Sicherung der Zukunft der menschlichen Dimension ist die Tatsache, daß die Teilnehmerstaaten anerkennen, daß die menschliche Dimension bei der Konfliktverhütung eine wichtige Rolle spielt und deshalb zur Sicherstellung von Frieden und Stabilität beitragen kann. Gesellschaftliche Spannungen können nicht beigelegt werden, wenn nicht alle Beteiligten wissen, daß ihre Rechte der menschlichen Dimension geachtet werden. Vielfalt muß als positives, nicht als negatives Merkmal von Zivilgesellschaften angesehen werden. Die Menschenrechte von Minderheiten, Roma, Wanderarbeitern zu respektieren, ohne sie zu marginalisieren, bleibt weiterhin eine Hauptaufgabe im gesamten OSZE-Raum und wird in den kommenden Jahren eher noch mehr Aufmerksamkeit verlangen. Internationale Organisationen tun ihr möglichstes, dazu beizutragen, aber letztendlich liegt es in der Verantwortung der Staaten selbst, dafür Sorge zu tragen, daß die menschliche Dimension in ihren Ländern geachtet wird. Die heikle Frage des bestmöglichen Schutzes der Minderheitenrechte läßt sich eher auf nationaler als auf internationaler Ebene regeln. Aber Minderheitenfragen sind ein Gebiet, auf dem menschliche Dimension und Sicherheit untrennbar miteinander verwoben sind.

Das BDIMR braucht jedenfalls, um sein Mandat effektiv erfüllen zu können, verstärkt die Unterstützung der Teilnehmerstaaten, wobei in diesem Fall die moralische Unterstützung sogar einen größeren Wert hätte als die finanzielle. Die Verwirrung über den Zweck des BDIMR, nachdem ich die Ziele des Büros bei zahllosen Gelegenheiten dargelegt und dringliche Stellungnahmen dazu abgegeben habe, ist frustrierend. Darüber hinaus gibt es beispielsweise einige Staaten - sogar der EU -, die glauben, daß das BDIMR niemals ein internationaler Akteur im Bereich der Menschenrechte sein wird, weil es zu klein sei, und man die Arbeit, die es tut, besser anderen überlassen sollte. Dies ist ein völliges Mißverständnis, was unsere Arbeitsweise und den Geist der OSZE angeht, den der frühere Generalsekretär Dr. Wilhelm Höynck mit dem Satz "Small ist beautiful" so treffend beschrieben hat. Wir versuchen, wechselseitig zu verstärken, was andere Institutionen und Organisationen tun. Wir arbeiten an der

Entwicklung innovativer Pilotprojekte, in der Hoffnung, daß andere internationale Organisationen sie aufgreifen, so z.B. unsere Praktika-Programme für Staatsanwälte, Justizvollzugsbeamte und Migrations-Beamte oder unsere Workshops zur Unterstützung des Aufbaus von NGOs. Mit unseren Initiativen betreten wir Neuland, das auch für die internationale Gemeinschaft neu sein mag. Zu den bemerkenswerten Beispielen gehören die Entwicklung der ersten *OSZE-Internet Homepage* zur Informationsverbreitung über die bosnischen Wahlen, die Patenschaft für einen Runden Tisch zu Menschenrechtsfragen in Irland, die Einrichtung einer Kontaktstelle für Roma als erste internationale Organisation, die Einrichtung eines Zentrums zur NGO-Unterstützung in Sarajewo und die Herausgabe eines *Newsletter* für Zentralasien. Wir entwickeln Projekte und Veröffentlichungen, die Bewußtsein für aktuelle Probleme wie Frauen, Roma, NGOs oder die wirtschaftliche Dimension auf Regierungsebene wecken sollen, und stellen technische Hilfe für OSZE-Initiativen zur Verfügung, die auf der politischen Ebene begonnen wurden, wie in Form unserer Expertenmissionen nach Belarus und Armenien. Wir stellen internationale Foren für Staaten, damit neue Themen, wie Drogen oder Wahlen, in einem konstruktiven internationalen Rahmen behandelt werden können anstatt nur auf der Ebene eher trennender regionaler oder staatlicher Zuständigkeit. Und nicht zuletzt fungieren wir als eine Art Blitzableiter. Indem wir durch Frühwarnberichte, Handlungsaufrufe, ehrliche und strenge Wahlbeobachtungsberichte oder "food for thought"-Dokumente für die Überprüfungs- und Implementierungstreffen die Aufmerksamkeit auf systematische Verletzungen von OSZE-Verpflichtungen lenken, erfährt das BDIMR oft mehr Kritik als Auszeichnung.

Auch das Problem der Ressourcen muß angesprochen werden: Natürlich ist das BDIMR während meiner drei Jahre stark gewachsen, damit es das Budapester Mandat umsetzen und bestimmten Anforderungen nachkommen kann. Zu Beginn meiner Amtszeit hatte das gesamte BDIMR nur zehn Angestellte; heute sind es 30 aus elf OSZE-Staaten. Wir haben unsere Informationstechnik modernisiert, unsere Bürofläche verdoppelt, haben ein Buchhaltungssystem eingeführt, unsere Öffnungszeiten auf 8 bis 19 Uhr erweitert, um die Kommunikation mit allen Teilnehmerstaaten zu gewährleisten, und haben unsere Büroorganisation in schriftlicher Form standardisiert. All dies war nötig, damit wir die von mir beschriebenen zusätzlichen Funktionen wahrnehmen können. Aber es ist noch ein weiter Weg, bis Personal- und Finanzausstattung optimal sind. Vielleicht könnte eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die unseren Ressourcenbedarf ermittelt. Diese Gruppe sollte sich auch mit der Eingruppierung unseres Personals befassen, was immer ein besonders heikler Punkt für uns war. Es ist wichtig, die Eingruppierung auf das Niveau anderer OSZE-Institutionen

zu bringen. Die Arbeitsgruppe sollte sich auch mit unserem Amtssitz befassen. Ich weiß, daß das eine schwierige Frage ist. Aber das Fehlen einer endgültigen Entscheidung hierüber ist doch sehr verwirrend. Meine persönliche Meinung ist, daß das BDIMR in Warschau bleiben, aber einen Vertreter in Wien haben sollte. Darüber hinaus gibt es Diskussionsbedarf mit der polnischen Regierung über den Status einheimischer Angestellter und die Privilegien der internationalen Mitarbeiter. Außerdem sollten die in Warschau ansässigen Botschaften Hilfe leisten, z.B. bei der medizinischen Versorgung, der Unterbringung von Beratern aus ihren jeweiligen Ländern etc. Es gibt jedenfalls noch viel Diskussionsstoff, wenn das BDIMR seine Aufgaben erfüllen soll.

Ich hoffe sehr, daß die OSZE schnell einsehen wird, daß sie eine einzigartige Organisation ist, die viel zu bieten hat, und daß sie in der Lage sein wird, den Erwartungen, die sich aus dem Lissabonner Gipfeltreffen ergeben haben, zu entsprechen. Mit ihrer Sicherheitsdimension, ihren ökonomischen Verpflichtungen und der menschlichen Dimension hat sie ein umfassendes Programm für Frieden, Sicherheit und Stabilität, das keine andere Organisation zu bieten hat. Das BDIMR möchte natürlich seinen vollen Anteil an diesem Prozeß leisten. Darüber hinaus kann die OSZE aufgrund ihrer Flexibilität und ihrer nur kleinen Bürokratie sich schnell in Bewegung setzen und auf Krisen reagieren. Die Teilnehmerstaaten müssen allerdings das Vertrauen aufbringen und erkennen, daß die OSZE eine Institution ist, die den Rahmen für Frieden und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet errichten kann, und ihr die nötigen Mittel und Ressourcen zur Verfügung stellen, damit sie die Aufgaben lösen kann, für die sie geradezu prädestiniert ist.

Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996¹

Das Wiener Experiment

Die OSZE hat in den letzten Jahren einen rasanten und tiefgreifenden Wandel hinsichtlich ihrer Aufgaben und Funktionsweisen erlebt. Die notwendige Anpassung ihrer Strukturen und Organisationsformen hat damit nicht ganz Schritt gehalten. Dies gilt auch für Überprüfungskonferenzen und Gipfeltreffen, wie sich in Lissabon erneut gezeigt hat.

Umfassende mehrmonatige Überprüfungstreffen sind nach der Annahme eines einheitlichen Wertesystems (Pariser Charta) durch alle OSZE-Staaten im Jahre 1990 und nach der Herausbildung permanenter Gremien in den Jahren danach nicht mehr zeitgemäß. Eine frühere Hauptfunktion, nämlich öffentlich und namentlich Druck auf bestimmte Staaten auszuüben, ist weitgehend entfallen, auch wenn im US-Kongreß noch die Erinnerung an die "public shaming"-Strategie Max Kampelmanns in den 80er Jahren lebendig sein mag. Die weiterhin erforderliche Überprüfung der Respektierung der OSZE-Prinzipien und der Einhaltung ihrer Normen erfolgt heute besser kontinuierlich in den permanenten Gremien oder sektoral (vertrauensbildende Maßnahmen, menschliche Dimension) in spezifischen Veranstaltungen. Auch die OSZE-Strukturen, die noch 1992 (Helsinki) mit mehr und 1994 (Budapest) mit weniger Erfolg im Zentrum der Überprüfungstreffen standen, sind nach der Auffassung vieler OSZE-Staaten hinlänglich reformiert und bedürfen nicht immer wieder erneuter Überprüfung. Die Minderheit der reformfreudigen Staaten, zu denen Deutschland zählt, kann sich darüber nicht hinwegsetzen.

Bei dieser Sachlage war die noch zehnwöchige Dauer der Budapester Überprüfungskonferenz (10. Oktober bis 4. Dezember 1994) ein alter Zopf, den der Ständige Rat mit seinem Beschluß Nr. 114 vom 25. April 1996 abschnitt, indem er eine nur noch dreiwöchige Überprüfungskonferenz in Wien (4. bis 22. November) und ein einwöchiges Vorbereitungstreffen in Lissabon (25. November bis 1. Dezember) für das Gipfeltreffen vorsah. Die noch wichtigere Entscheidung, die Ergebnisse der Überprüfungskonferenz nicht wie bisher zu einem Bestandteil des Gipfeldokumentes zu machen, wurde später informell getroffen. Sie sind lediglich zu einem Bericht des

¹ Der Verfasser ist Leiter des OSZE-Referates im Auswärtigen Amt. Er gibt seine persönliche Meinung wieder.

Amtierenden Vorsitzenden² zusammengefaßt und haben in Lissabon aufgrund ihrer begrenzten Relevanz kaum eine Rolle gespielt.

Tatsächlich war die Wiener Veranstaltung weniger ein Überprüfungs- als vielmehr ein Vorbereitungstreffen für den Gipfel, bei dem in dieser Hinsicht gute Arbeit geleistet wurde.

In der EU war das spätere Urteil über das Wiener Experiment einhellig. Es wurde als wenig geglückt beurteilt, ohne daß sich eine klare Alternative anböte. Auch die USA waren mit dem Zwittercharakter der Wiener Konferenz unzufrieden. Die Überprüfungskonferenz bleibt selbst überprüfungsbedürftig.

Summit "Light"

Nur ein sehr distanzierter oder oberflächlicher Beobachter kann rasch zu einem Urteil über ein OSZE-Gipfeltreffen gelangen. Jeder ernsthafte Versuch stößt auf große Hindernisse: die Vielfalt der Akteure, die Komplexität der Themen, die Relativität der Maßstäbe. Für die meisten teilnehmenden Regierungschefs sind Gipfeltreffen wohl eher Pflichtübungen als politische Gelegenheiten, die es zu nutzen gilt. Die bilateralen Begegnungen am Rande sind für sie verständlicherweise oft interessanter als das eigentliche Konferenzgeschehen. Die Diplomaten haben das Ereignis wochen- und monatelang bis in alle Details vorbereitet, die allen anderen verborgen und auch gleichgültig bleiben. Sie sind in der Regel zu nahe am Geschehen, um einordnen und urteilen zu können. Am Ende gibt im Medienzeitalter das Urteil der Journalisten den Ausschlag. In ihren Pressezentren, fern vom Schuß, sind sie auf die Brosamen angewiesen, die sie bei Pressekonferenzen und Interviews mit Politikern sowie Hintergrundgesprächen mit Diplomaten erhalten. Noch schwieriger ist schließlich die Aufgabe der Wissenschaftler und Publizisten, die aus dürren Konferenzdokumenten im nachhinein analytischen Honig saugen müssen.

Trotz dieser Schwierigkeiten sei ein Urteil über Lissabon gewagt und vorweggenommen: Es war ein summit "light" - mit den positiven und negativen Assoziationen, die mit diesem Modebegriff verbunden sind. Erstmals bei einem OSZE-Gipfel fehlten die wichtigsten Teilnehmer: Die krankheitsbedingte Abwesenheit des russischen Präsidenten Jelzin besiegelte das Fernbleiben des US-Präsidenten Clinton, um dessen Präsenz schon in Budapest lange gerungen worden war. Für die Vorbereitung des Gipfeltreffens stand nicht nur weniger Zeit als früher zur Verfügung, wichtige Staaten zeigten zudem in den Monaten und Wochen vor Lissabon nur geringes Interesse an einer intensiven Abstimmung zwischen den Hauptstäd-

² Ref. S/91/96 vom 29. November 1996.

ten. Dies und der Verzicht darauf, die Ergebnisse der Überprüfungs-konferenz festzuhalten, führten zu einem kürzeren und prägnanteren, aber auch vergleichsweise substanzärmeren Gipfeldokument. Dafür hatte Lissabon nichts von der düsteren Schwere Budapests, wo Jelzin grollend vom "kalten Frieden", Izetbegovic vom Versagen der internationalen Gemeinschaft und der todkranke Mitterrand von seinem Vermächtnis gesprochen hatten. Im warmen, sonnigen Lissabon vermittelten Staatschefs und Diplomaten der internationalen Öffentlichkeit den Eindruck, daß die nach ihren Erfolgen in Bosnien und Herzegowina sowie in Tschetschenien gestärkte OSZE auch jetzt in einer nicht unkritischen Situation einen Gipfel mit bescheidenen, aber nützlichen Ergebnissen vorweisen konnte. Der Erfolg war ein härteres Stück Arbeit, als es das bloße Ergebnis vermuten läßt.

Das politische Umfeld von Lissabon

Die nicht unkritische Situation bestand darin, daß wenige Tage nach Lissabon der NATO-Rat definitiv die Abhaltung eines Gipfeltreffens in Madrid im Juli 1997 beschließen sollte, das seinerseits die erste Runde der NATO-Erweiterung um mittel- und osteuropäische Staaten besiegeln würde. Damit verbunden stellten sich Fragen zur Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung: u.a. die Vereinbarung zur Regelung des Verhältnisses NATO/Rußland, die Beziehung NATO/Ukraine, eine Begleitstrategie für Staaten, die 1997 oder später keine Aussicht auf NATO-Beitritt haben, die Anpassung des KSE-Vertrags, die Zukunft der OSZE und die Beziehung der Sicherheitsorganisationen untereinander.

Die deutsche Diplomatie mit dem Bundeskanzler und dem Außenminister an der Spitze, hatte sich das ganze Jahr 1996 hindurch auf allen Ebenen um eine Verständigung mit Rußland über diese Fragen mit dem Ziel einer strategischen Partnerschaft und dem Abschluß einer Charta NATO/Rußland bemüht. Die deutsche Seite schlug u.a. einen Konsultationsmechanismus der NATO mit Rußland vor, ein Gremium mit 17 Mitgliedern, in dem Rußland nicht nur Gast (dem hätte die Formel 16+1 entsprochen), sondern gleichberechtigter Partner sein sollte. Wie im Falle der Charta NATO/Rußland, die Bundesminister Kinkel schon 1995 vorgeschlagen hatte, war dabei anfänglicher Widerstand an manchen Orten zu überwinden. Rußland war vor Lissabon an der Schaffung eines Konsultationsmechanismus und auch an einem Abkommen zur Regelung des Verhältnisses NATO/Rußland durchaus interessiert, stellte aber bis Lissabon die Bedingung, daß die Einigung darüber dem Beschluß zur NATO-Erweiterung vorausgehen müsse. Die NATO wollte hingegen die Sicherheitspartner-

schaft parallel zur NATO-Öffnung entwickeln. Dieser Dissens war zweifellos die wichtigste Einzelfrage vor dem OSZE-Gipfel.

Anders als 1994 in Budapest, wo der Gipfel von der dramatischen Lage in Bosnien und Herzegowina überschattet war, wurde Lissabon von Regionalkonflikten nicht über Gebühr beeinträchtigt. Zwei aktuelle Vorgänge spielten dennoch beim Vorbereitungstreffen und auch noch während des Gipfels selbst eine Rolle: Zum einen die Ereignisse in Belarus, wo Präsident Lukaschenko Legislative und Judikative de facto ausgeschaltet und damit die demokratische Gewaltenteilung aufgehoben hatte, und zum anderen die Demonstrationswelle in Belgrad gegen Milosevic nach der Manipulation der serbischen Kommunalwahlen. Bei beiden Vorgängen ergab sich in Lissabon eine Konfrontationsstellung zwischen Rußland und einer Reihe von westlichen Staaten. Die USA schlugen die Abhaltung einer außerordentlichen Sitzung des Ständigen Rats der OSZE in Lissabon zur Erörterung der Lage in Belarus vor, die von Rußland entschieden abgelehnt wurde. Als Alternative wurden Aktionen des Amtierenden Vorsitzenden Cotti (Schweiz) oder seines Troika-Kollegen Petersen (Dänemark) erwogen und wegen zu hohen Risikos verworfen. Angesichts der wegen der NATO-Fragen ohnehin schon schwierigen Konstellation sollte der Gipfel nicht durch regionale Probleme noch zusätzlich belastet werden. Als Kompromiß wurde schließlich OSZE-Generalsekretär Aragona nach Minsk entsandt, der anschließend einen schriftlichen Bericht vorlegte. Zur Situation in der Bundesrepublik Jugoslawien unterbreiteten die USA mehrere kritische Textvorschläge für die Gipfelerklärung, die auf russisches Betreiben in nur sehr abgeschwächter Form Eingang in das Dokument fanden.

Atmosphärisch waren also die westlichen Staaten im Hinblick auf den NATO-Rat und den zu beschließenden NATO-Gipfel an einem guten Verlauf von Lissabon interessiert. In der Sache waren sie nur begrenzt - mit mehr oder weniger unterschiedlichen Spielräumen - für diesen Zweck zu Kompromissen bereit. Umgekehrt befürchteten wohl sowohl NATO-Beitrittsaspiranten als auch Staaten auf dem Territorium der früheren Sowjetunion, daß die NATO-Staaten Rußland zu viele Zugeständnisse bei der Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung und im rüstungskontrollpolitischen Bereich machen könnten, und waren entsprechend auf der Hut.

Die wichtigsten Ergebnisse: Einstieg in die Sicherheitscharta und KSE-Anpassung

Den NATO-Grundsatzbeschlüssen von 1994 zur Schaffung der Partnerschaft für den Frieden und zur NATO-Erweiterung hatte Rußland beim OSZE-Gipfel in Budapest seinen Vorschlag zur Erarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert entgegengesetzt. Damit ließ sich - vor allem im eigenen Land - dem Eindruck begegnen, daß die Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung weitestgehend durch die von der NATO ausgehende Dynamik geprägt werde. Der russische Vorschlag führte 1995 zu einer verwirrenden und wenig fruchtbaren Theoriediskussion, die von dem Außenministertreffen in Budapest 1995 in operativere Bahnen gelenkt wurde. Beim vierten und vorläufig letzten Treffen des Hohen Rates der OSZE am 21./22. März 1996 legte Rußland dann ein Memorandum vor, mit dem die Diskussion konkret und zugleich kontrovers wurde. In dem Memorandum wurden u.a. die Verabschiedung einer Europäischen Sicherheitscharta als ein Grundsatzdokument von der politischen Tragweite der Schlußakte von Helsinki, die Schaffung eines Sicherheitssystems im OSZE-Raum auf Vertragsgrundlage einschließlich bilateraler Sicherheitsgarantien, die Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates und die Abhaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz 1997/98 vorgeschlagen. Das Memorandum löste ein kritisches Echo aus. Das Konferenzprojekt - von Rußland nie näher erläutert - verschwand sofort aus der Diskussion. Der Amtierende Vorsitz schlug in einem informellen Papier im Sommer 1996 die Schaffung eines "beratenden Ausschusses" vor, der den Vorsitz bei der Vorbereitung und Ausführung von Entscheidungen unterstützen sollte. Die Tatsache, daß ständige und nichtständige Mitglieder vorgesehen waren, ließ die Idee als Abwandlung eines Sicherheitsrates erscheinen. Die Schweiz reflektierte mit ihrem mutigen Schritt Erfahrungen, die sie während des Vorsitzes selbst gemacht hatte und die lediglich darauf hinausliefen, den ohnehin in Wien informell schon bestehenden Zustand zu formalisieren. Obwohl dadurch auch anderen Staaten die Möglichkeit geboten worden wäre, im Zuge des Rotationsverfahrens auf die Entscheidungsprozesse verstärkt Einfluß zu nehmen, lehnte die große Mehrzahl der OSZE-Staaten diese Idee als Verstoß gegen das in der OSZE geltende Konsensprinzip entschieden ab. Die potentiellen Mitglieder des Ausschusses äußerten sich dazu - mit Ausnahme Großbritanniens, das mehr hinter als vor den Kulissen gegen den Vorschlag agierte - nicht. Bundesminister Kinkel setzte sich bei einem Auftritt vor dem Ständigen Rat im Oktober 1996 für die Prüfung des Vorschlages ein, der jedoch bei der Überprüfungskonferenz kaum noch diskutiert wurde. Während des Gipfels äußerte sich als einziger Regierungschef Bun-

deskanzler Vranitzky zum Schweizer Vorschlag, und zwar bemerkenswerterweise uneingeschränkt positiv.

Die dritte russische Anregung, die OSZE mit einer Rechtsgrundlage (so wurde sie - vereinfachend - perzipiert) zu versehen, ist seit Jahren umstritten. Die Diskussion von Lissabon wurde durch zwei Faktoren zusätzlich kompliziert. Zum einen verband Rußland damit das Angebot von bilateralen oder multilateralen Sicherheitsgarantien an nicht namentlich genannte oder näher definierte Staaten. Gemeint waren zweifellos NATO-Beitrittsaspiranten, die in dem russischen Vorschlag lediglich ein Störmanöver sahen. Zum anderen spalteten sich die Befürworter eines Rechtsstatus in mehrere Fraktionen. Während eine Gruppe von Staaten dafür eintrat, der OSZE als Institution eine Rechtsgrundlage zu geben, warben andere, darunter Deutschland, für die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Operationen der OSZE, die in deren Eigenschaft als regionaler Einrichtung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen unternommen werden. In erster Linie sind damit friedenserhaltende Maßnahmen gemeint. Die Bestrebungen beider Gruppen³ stießen auf den entschiedenen Widerstand derjenigen OSZE-Staaten, die eine wie auch immer geartete Verrechtlichung ablehnen.

Damit verblieb von dem russischen Memorandum nur der Vorschlag einer Sicherheitscharta, der eine - allerdings nur geringe - Chance auf Annahme in Lissabon hatte. Rußland selbst lieferte außer dem Stichwort Charta und der Maßgabe, daß es sich dabei um ein Grundsatzdokument für die europäische Sicherheitsordnung von der Qualität der Helsinki-Schlußakte handeln solle, deren Prinzipien zeitgemäß zu adaptieren seien, keine inhaltlichen Ansatzpunkte. Aus einer Primakow-Rede im September 1996 vor dem Ständigen Rat in Wien ergab sich der Eindruck, daß es Moskau nach dem Tschetschenien-Krieg primär um die Sicherung der eigenen Grenzen und territorialen Integrität gehe. Trotz dieser defensiven Grundhaltung erweckte die mangelnde Klarheit des Charta-Vorschlags bei einer Reihe von OSZE-Staaten Mißtrauen. Vor allem die baltischen und die skandinavischen Staaten sowie einige mittel- und osteuropäische Staaten befürchteten offenbar, daß die Sicherheitscharta russische Mitspracherechte in Europa sichern sollte. Die ablehnende Haltung der USA und Großbritanniens änderte sich auch dann nicht, als Rußland schon im Vorfeld des Lissabonner Gipfels deutlich machte, daß der Charakter der Charta - ob rechtlicher oder politischer Natur - erst später entschieden werden solle. Auf der anderen Seite hatte sich der französische Staatspräsident Chirac bei einem Treffen mit Jelzin im April 1996 für die Schaffung einer

³ Eine dritte Form, die Verrechtlichung oder Teilverrechtlichung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, spielte vor und in Lissabon keine Rolle. Ansätze dafür gibt es im nationalen Bereich von OSZE-Staaten und auch in bilateralen Verträgen.

gesamteuropäischen Friedensordnung auf vertraglicher Grundlage und mit der OSZE als Basis ("socle") dafür ausgesprochen. Auch Deutschland machte vor und in Lissabon deutlich, daß es der Charta-Idee aufgeschlossen gegenüberstand. Die gesamte Sicherheitsmodelldiskussion der letzten zwei Jahre spitzte sich daher in Lissabon auf die Frage zu, ob das Gipfeldokument wenigstens die Perspektive auf eine Sicherheitscharta eröffnen würde oder nicht. Erst nach einer vor allem von den baltischen Staaten verursachten dramatischen Zuspitzung der Verhandlungen am Ende des Vorbereitungstreffens war es amerikanischer Mäßigung und deutschen Bemühungen um Ausgleich zuzuschreiben, daß am Ende des elften Absatzes der Erklärung von Lissabon über das Sicherheitsmodell folgende stark konditionierte Aussage erhalten blieb: "Auf der Grundlage dieser Arbeit (d.h. Arbeitsprogramm für das Sicherheitsmodell; d. Verf.), im ungebrochenen Bekenntnis zur Schlußakte von Helsinki und unter Hinweis auf die Charta von Paris werden wir die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen, die den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert gerecht wird."

Die zweite Schlüsselfrage des Lissabonner Gipfels war, ob sich die Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa auf ein Verhandlungsmandat für die Anpassung des KSE-Vertrags würden einigen können. Da es sich hierbei nicht um eine OSZE-, sondern um eine KSE-Vertragsangelegenheit handelt, soll dieser Gegenstand hier nur kurz gestreift werden. Die KSE-Vertragsstaaten hatten sich im Abschlußdokument der KSE-Überprüfungskonferenz vom 31. Mai 1996 das Ziel gesetzt, den KSE-Vertrag, soweit erforderlich, an die sich verändernde europäische Sicherheitslandschaft anzupassen. Nun galt es, Umfang und Modalitäten der Anpassung abzustecken. Dabei wurde schnell deutlich, daß die Ablösung der durch die Auflösung des Warschauer Pakts überholten bisherigen bipolaren Gruppenstruktur durch eine neue multipolare Vertragsstruktur im Mittelpunkt zukünftiger KSE-Anpassungsverhandlungen stehen würde. Eine besonders wichtige Aufgabe sahen die KSE-Vertragsstaaten darin, auch zukünftig Streitkräftekonzentrationen überall in Europa zu verhindern. Während es der russischen Seite darum ging, eine Verlegung alliierter Streitkräfte auf das Territorium zukünftiger NATO-Mitglieder von vornherein auszuschließen und das Gesamtpotential der NATO unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder dauerhaft zu begrenzen (Suffizienzregel), wollten die westlichen Staaten zwar russischen Sorgen im Hinblick auf die NATO-Öffnung entgegenkommen, ohne jedoch neuen Mitgliedern die volle Teilhabe an Bündnisgarantien vorzuenthalten oder den Öffnungsprozeß auf wenige Staaten zu begrenzen. Die Einigung über Umfang und Modalitäten der Anpassungsverhandlungen gelang schließlich, indem sich alle Vertragsstaaten verpflichteten, während der laufenden KSE-

Anpassungsverhandlungen Zurückhaltung bei Änderungen ihrer Streitkräftedislozierungen und -umfänge zu üben. Damit konnte auch eine andere zentrale russische Forderung entkräftet werden, wonach die Waffenbestände der KSE-Staaten auf dem Stand vom 16. November 1995 (offizielles Ende der KSE-Reduzierungsphase) eingefroren werden sollten. Dies hätte insbesondere NATO-Staaten benachteiligt, die ihr Streitkräftepotential bereits erheblich über die Auflagen des KSE-Vertrags hinaus verringert haben. Das entsprechende Dokument wurde dem Lissabonner Gipfeldokument als Anlage beigefügt. Der Erfolg von Lissabon knüpfte damit an den Abschluß der KSE-Flankenvereinbarung am 31. Mai 1996 an, mit der ein schwieriges Implementierungsproblem gelöst werden konnte. In diesem Zusammenhang hatte sich eine Staatengruppe GUAM (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau) mit gleichgelagerten Interessen gebildet, die in Lissabon auch bei der Sicherheitsmodelldiskussion mit eigenen Vorschlägen und Positionen auffällig in Erscheinung trat.

Primakow begründete wenige Tage nach Lissabon beim Treffen des NATO-Kooperationsrates am 11. Dezember 1996 in Brüssel die russische Entscheidung, in Verhandlungen über die Formalisierung der Beziehungen zur NATO einzutreten u.a. mit dem erfolgreichen Verlauf des OSZE-Gipfels von Lissabon, wobei er zum einen die Einigung über die Anpassungsverhandlungen zum KSE-Vertrag und zum anderen die Bezeichnung der OSZE in Lissabon als "Schlüsselorganisation" hervorhob.

Bundesminister Kinkel würdigte die wichtigsten Ergebnisse von Lissabon als "Einstieg und Weichenstellung" für die wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen des Jahres 1997. Das "Signal von Lissabon" habe die gleichberechtigte Einbindung aller OSZE-Staaten in die europäische Sicherheitsordnung und die Mitwirkungsmöglichkeiten von Staaten wie Rußland und der Ukraine darin bestätigt. Im OSZE-Raum sollen weder neue Trennlinien noch Grauzonen unterschiedlicher Sicherheit entstehen.

Wichtig bleibt die Feststellung, daß dieser Erfolg von Lissabon keineswegs selbstverständlich war. Es bedurfte einer disziplinierten, kollektiven Anstrengung von großen, mittleren und kleineren Mächten mit sehr unterschiedlichen sicherheitspolitischen Ausgangspositionen und Interessenlagen, wie beispielsweise der Fall der GUAM-Staaten zeigt, um dem OSZE-Postulat von der gemeinsamen und unteilbaren Sicherheit gerecht zu werden. Daß diese Leistung immer wieder gelingt, wird in Europa von der politischen Öffentlichkeit nicht immer gebührend wahrgenommen und gewürdigt. In anderen benachbarten und weiter entfernten Regionen, im Mittelmeerraum und in der ASEAN-Staatengemeinschaft beispielsweise, gilt das europäische Modell als anzustrebendes Fernziel.

Weitere Ergebnisse

In der allgemeinen Gipfelerklärung sind deutsche Vorschläge zur Fortentwicklung der OSZE-Prinzipien zur Flüchtlingsproblematik sowie zur Einsetzung eines OSZE-Medienbeauftragten berücksichtigt worden. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, sich jeder Form von ethnischen Säuberungen zu enthalten und die Rückkehr und Reintegration von Flüchtlingen und Vertriebenen ohne Diskriminierung und in Übereinstimmung mit einschlägigen internationalen Standards zu erleichtern.

Der Gipfel hat eine am 3. Oktober 1996 von Minister Kinkel und dem Abgeordneten Duve in Wien vorgestellte Initiative zur Einsetzung eines Medienbeauftragten angenommen. Der Ständige Rat wird beauftragt, bis zum Ministerrat in Kopenhagen im Dezember 1997 ein Mandat für die neue OSZE-Institution auszuarbeiten. Nach den deutschen Vorstellungen soll der Beauftragte die Mediensituation im OSZE-Raum beobachten und als Beschwerde- und Interventionsinstanz im Falle von Verletzungen der Meinungs- und Pressefreiheit fungieren. Insbesondere wird er auf die Medienfreiheit im Zusammenhang mit Wahlen zu achten haben.

Die Gipfelerklärung würdigt den Beitrag der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zur Implementierung des Dayton-Abkommens. Die OSZE-Staaten verpflichten sich, alle notwendigen Ressourcen finanzieller und personeller Art zur Verfügung zu stellen, damit die Mission ihr Mandat erfüllen kann. Das Mandat der Mission war vor allem auf amerikanischen Wunsch bereits am 21. November im Ständigen Rat für ein weiteres Jahr verlängert worden. Die USA wollten diese wichtige operative Entscheidung, in deren Vorfeld nicht zuletzt Rußland seine Unzufriedenheit mit Umfang und Führung der Mission erkennbar werden ließ, nicht von den Imponderabilien eines Gipfeltreffens abhängig machen. Die Mission wird ihre Aufgaben (Demokratisierung, Überwachung von Menschenrechten und Rüstungskontrollvereinbarungen) fortsetzen und die nach mehreren Verschiebungen nunmehr für September 1997 vorgesehenen Kommunalwahlen zu überwachen haben. Unmittelbar vor dem Gipfel stimmte dem auch die Republika Srpska nach längerem Zögern zu. Der Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina und die Föderation hatten schon längere Zeit davor ihr Einverständnis erklärt. Am Rande des Gipfels wurde die Ernennung von Botschafter a.D. Ellerkmann zum Stellvertreter des amerikanischen Missionsleiters Frowick beschlossen.

Die Gipfelerklärung befaßt sich auch mit mehreren Regionalkonflikten im OSZE-Raum. Besonders lange und intensiv, aber völlig geräuschlos hinter den Kulissen, wurde zwischen Georgien und Moldau einerseits und Rußland andererseits um die Formulierungen gerungen. Georgien erreichte eine Bekräftigung seiner Souveränität und territorialen Integrität sowie eine

deutliche Kritik an separatistischen Bestrebungen in Abchasien und Südossetien. Es mußte dafür die ausdrückliche Nennung Rußlands als Vermittler neben den Vereinten Nationen und der OSZE hinnehmen. Die russische Hartnäckigkeit in diesem Punkt ist sehr illustrativ für die von Rußland angestrebte Rollenverteilung in der multilateralen Bewältigung von Konflikten an seiner Peripherie.

Moldau konnte seine Wünsche durchsetzen. Der Text von Lissabon übt Kritik daran, daß das moldauisch-russische Abkommen über den russischen Truppenabzug vom 21. Oktober 1994 noch nicht umgesetzt worden ist, und spricht die Erwartung eines "raschen, geordneten und vollständigen Abzugs der russischen Streitkräfte" aus.

Das erbitterte Ringen um Texte dieser Art wird nicht einmal von den meisten diplomatischen Gipfelakteuren, geschweige denn von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Für das bilaterale Verhältnis der betroffenen Staaten sind diese Texte jedoch von größter Bedeutung. Die Entscheidung über sie fällt daher regelmäßig erst nach dem Eintreffen der Außenminister oder Regierungschefs am Konferenzort. So war es auch in diesen beiden Fällen.

Eine andere Auseinandersetzung wurde jedoch im vollen Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit geführt. Vom Streit zwischen Armenien und Aserbaidshon hing das Schicksal der Gipfelerklärung und damit ein guter Teil der Wirkung des Gipfels insgesamt bis zuletzt ab. Die Bemühungen um eine Einigung wurden auf höchster Ebene geführt. Unter anderem waren daran Bundeskanzler Kohl, Außenminister Kinkel und Ministerpräsident Tschernomyrdin beteiligt. Armenien widersetzte sich bis zuletzt als einziger Staat einem von der Minsk-Gruppe der OSZE vorgeschlagenen Passus zum Berg-Karabach-Konflikt, in dem erstmals die Prinzipien der territorialen Integrität für Armenien und Aserbaidshon sowie des Selbstbestimmungsrechts in Gestalt größtmöglicher Autonomie und Sicherheit für Berg-Karabach vorgesehen waren. Aserbaidshon drohte im Gegenzug, der gesamten Gipfelerklärung ohne diesen Passus den Konsens zu verweigern. Der Schweizer OSZE-Vorsitzende Cotti fand einen mutigen und innovativen Ausweg. Er gab eine Erklärung ab, deren Inhalt wörtlich die umstrittene Passage enthielt und die als Anhang Bestandteil des Gipfeldokumentes wurde. Man sprach von einer "Gipfelerklärung im Konsens minus eins". Nicht untypisch für die OSZE ist es, daß in der endgültigen Druckfassung des Gipfeldokumentes auch eine Erklärung Armeniens als Anhang enthalten ist, von der auf dem Gipfel keine Rede war. Gleichwohl stellte Lissabon eine dramatische diplomatische Niederlage Armeniens dar. Aserbaidshon war der nachgebende Klügere, der erstmals von der OSZE seinen Anspruch auf territoriale Integrität bescheinigt erhielt. Darum hatte sich Staatspräsident Alijew in einer Serie von Briefen an führende Staatschefs, darunter auch

Bundeskanzler Kohl, in den Wochen vor dem Gipfel persönlich bemüht. Der aserbaidische Erfolg war in erster Linie dem offensichtlichen Kurswechsel der USA zuzuschreiben. Dabei dürfte das Ringen um die Neubesetzung des Ko-Vorsitzes der Minsk-Gruppe zwischen USA und Frankreich, das beim Gipfel nicht entschieden wurde, eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben.⁴

Als eigenständiges Dokument verabschiedete der Gipfel eine "Erklärung zum Sicherheitsmodell", die sich über weite Passagen stark an den in Budapest 1994 verabschiedeten Verhaltenskodex anlehnt. Auch hier mußte um simple Wiederholungen hart gerungen werden. Über die kurze, schon ausführlich erläuterte Textstelle zur Sicherheitscharta hinaus finden sich jedoch noch einige weitere neue Gedanken, welche die OSZE in den nächsten Jahren noch beschäftigen werden. In der Ziffer Vier wird erstmals der von der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung verwendete Begriff "empowerment" in die OSZE eingeführt. Da die USA eine präzise Zweckbestimmung schuldig blieben und Rußland nur eine einmalige Verwendung des Begriffs akzeptieren wollte, blieb vieles offen. In der Ziffer Fünf wird auf deutsches Betreiben eine allgemeine Rechenschaftspflicht der OSZE-Staaten untereinander und gegenüber ihren Bürgern postuliert, die bisher explizit nur für die menschliche Dimension galt. Auf polnisch-französische Vorarbeiten geht Ziffer Sechs zurück. Die Verpflichtung zur Solidarität in der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und vor allem bei Verletzung dieser Prinzipien zielt darauf ab, die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE zu stärken und damit die Sicherheitslage derjenigen Staaten zu verbessern, die keinem Bündnis angehören.

Nur mit großer Mühe konnte in Ziffer Zehn festgestellt werden, daß die europäische Sicherheit die größtmögliche "Kooperation und Koordination" der Sicherheitsorganisationen erfordert und daß die OSZE zu deren Förderung besonders geeignet ist (aufgrund ihrer umfassenden Teilnehmerchaft, ihres traditionell weiten Sicherheitsbegriffes und ihrer formalen Flexibilität). Eine Reihe von Staaten verhielt sich hier besonders zögerlich, weil sie vor allem im Begriff "Koordination" Anklänge an die vor Budapest entwickelten und wieder fallengelassenen russischen Vorstellungen von einer Überordnung der OSZE über andere Organisationen zu vernehmen glaubten. Tatsächlich stammen die in Lissabon schließlich akzeptierten Formulierungen aus einem US-Papier, das seinerseits Ideen der Europäischen Union aufgegriffen hatte. Ausgehend von einer britisch-französischen Grundkonzeption, hatte die EU vor Lissabon eine "Plattform der ko-

⁴ Der Schweizer OSZE-Vorsitzende ernannte am 31. Dezember 1996, dem letzten Tag seiner Amtszeit, Frankreich zum Ko-Vorsitzenden neben Rußland. Der dänische Nachfolger Petersen bestellte nach der Weigerung Aserbaidischans, diese Lösung zu akzeptieren, schließlich auch noch die USA zum dritten Ko-Vorsitzenden.

operativen Sicherheit" entwickelt, in der a) Regeln für die Transparenz, freiwillige Mitgliedschaft und das Verhalten von Sicherheitsorganisationen, b) Mechanismen für ihre Zusammenarbeit und c) Grundsätze für friedenserhaltende Maßnahmen im OSZE-Raum festgehalten waren. Dieses EU-Papier scheiterte an der Weigerung der Vereinigten Staaten, Anhänge für die Erklärung zum Sicherheitsmodell zu akzeptieren. Lediglich in dem in Ziffer Elf festgelegten Arbeitsprogramm findet die Plattform daher Erwähnung. Die bereits in Budapest 1994 beschlossene Möglichkeit einer kollektiven Anrufung des VN-Sicherheitsrats durch die OSZE (Kinkel-Kooijmans-Initiative) ist in Lissabon dahingehend präzisiert worden, daß damit Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta (Zwangmaßnahmen) herbeigeführt werden sollen. Die schon in Budapest vorgesehene wichtige Bestimmung, daß die Anrufung auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien erfolgen kann, war auch in Lissabon gegen den Widerstand Rußlands und anderer Staaten nicht durchzusetzen.

Der Vollständigkeit halber sei schließlich noch erwähnt, daß das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation vor dem Gipfel die im Anhang enthaltenen Dokumente "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle" und "Entwicklung der Agenda" verabschiedete. Sie stärken die Fundamente der OSZE-Rüstungskontrolle und schaffen Optionen für rüstungskontrollpolitische Beiträge zur Lösung regionaler und innerstaatlicher Konflikte.

Ausblick vom Gipfel

Die mit Gipfeltreffen verbundenen Fragezeichen haben in Lissabon eher zugenommen. Schon in Budapest 1994 war der in der Charta von Paris 1990 indirekt (via zweijährige Überprüfungstreffen) festgelegte Zweijahresrhythmus in Frage gestellt worden. Der nächste Gipfel sollte darüber entscheiden. Der Lissabonner Gipfel ging zu Ende, ohne daß eine Entscheidung über die künftige Periodizität oder über Ort und Zeit des nächsten Gipfeltreffens getroffen worden wäre. Zu der einzigen Bewerbung, Istanbul, konnte schon in der EU kein Konsens gefunden werden. Die Gründe wurden nicht artikuliert. Bezüglich der Periodizität wollen manche Staaten Gipfeltreffen nur noch "bei Bedarf" und an einem festen Ort (Wien?) abhalten. Mit einem festen Ort würden zwar Kosten gespart, aber die politische Werbewirkung von Gipfeln reduziert. Das politische Engagement und Interesse von Gipfelgastgebern am Erfolg "ihrer" Veranstaltung ist nicht zu unterschätzen. Andere wollen die Gipfelfrequenz auf drei oder vier Jahre ausweiten. Während letzteres plausibel erscheint, sind Ad-hoc-Gipfeltreffen in der Praxis kaum vorstellbar. Abgesehen von der kaum lösbaren technischen Schwierigkeit, kurzfristig einen passenden Termin für

alle Staats- und Regierungschefs zu finden, erscheint ein Konsens über den Bedarf unwahrscheinlich. Sich von der Sache her anbietende Krisensituationen scheiden eher aus, weil betroffene Staaten die Einberufung eines "Tribunals" verhindern würden. Ad hoc einberufene Gipfel könnten allenfalls unter Aufgabe des Konsensprinzips von den teilnahmewilligen Staaten beschlossen werden, wären dann aber nicht mehr universal. Die umfassende Teilnehmerschaft der OSZE, der jeder Staat in ihrem Raum angehört (auch die Bundesrepublik Jugoslawien ist nicht ausgeschlossen, sondern lediglich suspendiert), ist einer der komparativen Vorteile der OSZE gegenüber anderen Organisationen, der dadurch beeinträchtigt würde. Die NATO hat zuletzt Gipfeltreffen im Dreijahresrhythmus (1991, 1994, 1997) veranstaltet. Der Europarat wird 1997 ein zweites Gipfeltreffen nach der Premiere 1993 in Wien abhalten. Der politische Stellenwert von Organisationen und deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit hängen nicht unwesentlich von diesen Ereignissen ab. Der politische Gehalt von OSZE-Gipfeltreffen hat dagegen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Einrichtung von permanenten OSZE-Tagungs- und Entscheidungsgremien deutlich abgenommen. Gipfeltreffen mobilisieren unter den veränderten Umständen nicht mehr so stark wie früher die diplomatische Gestaltungskraft. Andererseits darf dieser Effekt auch jetzt noch nicht unterschätzt werden. Alle teilnehmenden Staaten stehen unter dem Zwang, ein dem Ereignis angemessenes politisches Ergebnis zu erarbeiten. Auch wenn dies nicht immer glückt, sollten sich die Staaten nicht selbst aus diesem Zwang entlassen.

Die moderne OSZE ist in der Hauptsache ein Instrument der Krisenbewältigung. Insofern war die erstmalige Bestellung eines Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes in der Person von Felipe Gonzalez, die keine drei Wochen nach Lissabon erfolgte, für die OSZE vielleicht zukunftsweisender als der Lissabonner Gipfel (Gonzalez führte in kürzester Zeit eine Mission nach Belgrad durch, deren Empfehlungen zu einer Korrektur der serbischen Kommunalwahlen führten). Die Nachahmung dieses erfolgreichen Beispiels durch die Bestellung Franz Vranitzkys für Albanien Anfang März 1997 zeigt das große Potential dieser Neuerung. Aber schon beim nächsten Gipfel mag die politische Konstellation anders sein. Die OSZE ist gut beraten, ihre Instrumente einschließlich Gipfeltreffen nicht durch übermäßigen oder wenig sinnvollen Gebrauch abzunutzen. Sie sollte aber auch keines beiseite legen oder ganz aufgeben.

Mehr Kompetenzen und Funktionen für den Generalsekretär?

Am 15. Juni 1993 trat der erste Generalsekretär der OSZE¹ sein Amt an. Der zweite Generalsekretär, der das Amt im Juni 1996 übernahm, nähert sich nun bald der Halbzeit seiner dreijährigen Amtszeit. Wenngleich die Institution des Generalsekretärs noch verhältnismäßig jung ist, so hat dieses Amt im Laufe der Zeit einen festen und klar umrissenen Platz im Gefüge der OSZE erhalten. Die Diskussion um das Mandat und die Rolle des Generalsekretärs begann bereits lange vor der Schaffung des Amtes und begleitete es bis heute. Die Diskussion ist - vereinfacht gesagt - in zwei Hauptlager geteilt: Das eine plädiert für eine politischere Funktion des Generalsekretärs, während das andere die Rolle des Generalsekretärs hauptsächlich in der Funktion des "obersten Verwaltungsbeamten" der OSZE sieht und ihm eine politische Funktion nicht zugestehen will.

Das bestehende Modell des OSZE-Generalsekretärs und denkbare Gegenmodelle

Auf dem Treffen des KSZE-Rates in Stockholm 1992 haben sich die KSZE-Teilnehmerstaaten auf ein Mandat für den Generalsekretär geeinigt. Die dort gefällte Grundsatzentscheidung rückt den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der jährlich wechselt, in den Mittelpunkt der politischen Arbeit und überträgt ihm die Hauptverantwortung für politische Initiativen und für die Durchführung von Beschlüssen der jeweiligen Entscheidungsgremien der OSZE. Der Generalsekretär handelt grundsätzlich als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden und unterstützt ihn bei allen auf die Erfüllung der Ziele der KSZE/OSZE ausgerichteten Aktivitäten. Dieses Grundmodell, dessen Ausgestaltung später noch weiter zu untersuchen sein wird, unterscheidet sich grundlegend von den Strukturen anderer bedeutender internationaler Organisationen.

Dem Generalsekretär der *Vereinten Nationen* wird in der Charta ein politisches Initiativrecht übertragen. Kapitel XV, Artikel 99 sagt deutlich: "Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden." Artikel 98

¹ Erster Generalsekretär der OSZE: Dr. Wilhelm Höynck, 15. Juni 1993 bis 14. Juni 1996.
Zweiter Generalsekretär der OSZE: Giancarlo Aragona, seit 15. Juni 1996.

führt aus, daß der Generalsekretär "in dieser Eigenschaft bei allen Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats (...) tätig ist".

In ähnlicher Weise ist die Rolle des Generalsekretärs der *NATO* ausgestaltet, dem ebenfalls ein politisches Initiativrecht zukommt, welches ihm die Möglichkeit (und die Pflicht) gibt, auf den Konsultations- und Entscheidungsprozeß in der Allianz nachdrücklich Einfluß zu nehmen. Darüber hinaus nimmt der Generalsekretär die Funktion des "Sprechers" für die Allianz wahr, was ihm erlaubt, die Politik und konkrete Entscheidungen der *NATO* nach außen hin zu formulieren und zu erläutern.

Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben ausdrücklich nicht ein den VN oder der *NATO* vergleichbares Modell gewählt. Die OSZE hat sich für ein Zweiergespann aus Amtierendem Vorsitzenden mit weitgehender politischer Verantwortlichkeit und dem Generalsekretär mit unterstützender Funktion entschieden. Mit der Entscheidung für dieses Grundmodell beantwortet die OSZE gleichzeitig die Frage, wie das (natürliche) Spannungsverhältnis zwischen "internationaler Institution" einerseits und souveränen Teilnehmerstaaten andererseits geregelt werden soll. Diese Frage ist gerade in der Aufbauphase einer internationalen Verwaltungsstruktur deshalb bedeutsam, weil in der Regel jede Form der Aufgabenübertragung auf die "Institution" gleichzeitig mit einem gewissen Kompetenzverlust des souveränen Mitgliedstaates einhergeht. Die OSZE gibt dem Amtierenden Vorsitzenden, der als solcher natürlich auch Funktionsteil der "Institution" ist, breite politische Verantwortung. Durch den jährlichen Wechsel im Vorsitz wird diese Verantwortung auf eine möglichst breite Basis gestellt, die einer Vielzahl - auch kleinerer - Teilnehmerstaaten die Übernahme von Verantwortung für die Organisation ermöglicht. Das Amt des Generalsekretärs, das alle drei Jahre, bei Ausübung der Verlängerungsoption alle fünf Jahre, einen Wechsel vorsieht, sichert das Element der Kontinuität innerhalb der Organisation. Dieses Element hat in zweierlei Weise Einfluß auf das Beratungs- und Unterstützungsverhältnis zwischen dem Generalsekretär und dem Amtierenden Vorsitzenden: Es soll einerseits - neben der OSZE-Troika - dem Amtierenden Vorsitzenden helfen, an laufende Entwicklungen anzuknüpfen und sich schnell einzuarbeiten. Andererseits soll es im Sinne einer Weiterentwicklung der Organisation und der Sicherung ihrer Operationen die Amtsführung der schnell wechselnden Amtierenden Vorsitzenden in einen langfristigen Rahmen einbetten helfen.

Insgesamt garantiert dieses Grundmodell, daß größtmögliche Entscheidungs- und Lenkungsbefugnisse in der Hand der Teilnehmerstaaten der OSZE verbleiben und der "Kompetenztransfer" auf die Institution auf ein absolutes Minimum beschränkt bleibt. Auch wird die nach den Gesetzen der Bürokratie "naturgemäß" vorhandene Gefahr einer "Verselbständigung" der Verwaltung bereits im Ansatz unterbunden. Die Folgen sind größtmögliche Flexibilität

der Organisationsstruktur im Hinblick auf schnell entstehende Handlungsbedürfnisse; der Verwaltungsapparat kann rasch und mit geringer Kostenbelastung je nach Handlungsbedarf vergrößert und - dies ist besonders wichtig - auch verkleinert werden.

Dieses Resultat gewinnt heute vor dem Hintergrund der Diskussion um die Neustrukturierung der VN-Verwaltung sowie des Motivs einiger Mitgliedstaaten der VN, die Mitgliedsbeiträge einzufrieren, um so mehr an Bedeutung. Die OSZE bleibt von dieser Diskussion - ebenso wie von politisch motiviertem Zurückhalten geschuldeter Beitragszahlungen - weitgehend verschont. Dies nicht nur, weil sie die Vorteile einer noch jungen Organisation genießt, sondern und vor allem auch weil die erwähnte Grundsatzentscheidung zur Rolle des Generalsekretärs und zu der hinter ihm stehenden OSZE-Verwaltung diese Entwicklung strukturell unterbindet. Dieses Ergebnis entspricht auch der Tradition der KSZE als offener und flexibler Staatenkonferenz, die zu deutlichen Erfolgen in den siebziger und vor allem in den achtziger Jahren führte.

Das letzte mögliche Gegenmodell, das hier zur Diskussion gestellt wird, ist die *Abschaffung* des OSZE-Generalsekretärs und seine *Ersetzung* durch einen *Generaldirektor (Director General)*, dessen Profil von vornherein ausschließlich auf die verwaltungsbezogenen Aufgaben, nicht jedoch auf politische Aufgaben, auch nicht in beratender und unterstützender Weise, bezogen ist. Dieses Modell ist insofern nicht ganz unrealistisch, als das in Stockholm 1992 verabschiedete Mandat dem Generalsekretär als zweite Säule seiner Tätigkeit neben der Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden auch die Verwaltung der KSZE-Strukturen und -Operationen als höchstem administrativem Beamten der OSZE (*Chief Administrative Officer*) übertragen hat. Für den unwahrscheinlichen, kaum denkbaren Fall, daß der Amtierende Vorsitzende der Beratungs- und Unterstützungsfunktion des Generalsekretärs - und zwar über das rein Administrative hinausgehend - nicht bedarf oder diese nicht wünscht, wäre das bestehende Modell ohnehin de facto auf das Modell des Generaldirektors reduziert. Ein möglicher Vorteil läge hier in der Einsparung von Kosten gegenüber den anderen hier vorgestellten Modellen.

Die Entscheidung der Teilnehmerstaaten der OSZE für das Modell des Amtierenden Vorsitzenden, der mit Unterstützung des Generalsekretärs arbeitet, ist jedoch eindeutig und mit guten Gründen erfolgt. Eine Änderung oder Ergänzung dieser Grundentscheidung ist seit Verabschiedung des Mandats in Vorbereitung der Minister- und Gipfeltreffen der OSZE mehrfach vorgeschlagen und diskutiert worden. Konsens für eine Änderung ist jedoch nicht zustandegekommen. So hat zum Beispiel der Schweizer Vorsitz in der Vorbereitungsphase des Lissabonner Gipfels folgenden Textteil zur Stärkung des Generalsekretärs vorgeschlagen: "*The Secretary General, upon*

instruction of the Chairman-in-Office (CiO), should be able to act on the CiO's behalf in fact-finding missions, mediation or other action which the CiO may deem required". Nachdem dieser Text keinen Konsens zur Aufnahme in das Lissabonner Gipfeldokument fand, scheint der Schluß zulässig, daß auch eine Änderung des Mandats des Generalsekretärs als solches, wie es der Ministerratsbeschluß von Stockholm 1992 grundlegend vorgibt, nicht konsensfähig ist.

Perspektiven und Grenzen in Funktion und Kompetenz

Die Ausgangsfrage nach mehr Kompetenz und Funktion des Generalsekretärs kann nach dem Gesagten sinnvoll nur auf der Grundlage des vorhandenen Mandats sowie aller OSZE-Normen gestellt werden; diese sind der Auslegung zugänglich und erlauben - ihrer Natur folgend - eine breite Sichtweise in bezug auf Inhalt und Grenzen des Mandats.

Nach der Formulierung des Stockholmer Ministerratsbeschlusses von 1992, ergänzt durch die Beschlüsse des Ministerrats in Rom 1993 sowie des Gipfels in Budapest 1994, hängt es letztlich vom Amtierenden Vorsitzenden ab, inwieweit der Generalsekretär mit Kompetenzen und Funktionen im Einzelfall betraut wird. Das in Stockholm 1992 verabschiedete Mandat sagt deutlich, daß der Generalsekretär als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden handelt und diesen bei allen auf die Erfüllung der Ziele der OSZE ausgerichteten Aktivitäten unterstützt. Die hieraus resultierende Entscheidung des Amtierenden Vorsitzenden, inwieweit er den Generalsekretär zu seiner Unterstützung einbezieht, kann aber keine Entscheidung sein, die willkürlich im freien Raum steht. Diese Entscheidung ist - wie auch das Handeln des Generalsekretärs - eingebettet in die "Verfassung" der OSZE, also alle Normen der OSZE, die die Existenz und die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden definieren. Zu diesen Normen gehört unter anderem auch die Entscheidung über die Schaffung und Mandatierung des Generalsekretärs, verbunden mit der Pflicht und auch der Verantwortlichkeit des Generalsekretärs gegenüber den ihn ernennenden Teilnehmerstaaten, sein Mandat voll auszufüllen.

Auf die Frage, welchen Beitrag der Generalsekretär im Rahmen der Erfüllung seines Mandats erbringen und inwieweit dieser Beitrag angenommen und umgesetzt werden soll, gibt die "OSZE-Verfassung" eine Antwort. Kriterien hierfür sind aus den Elementen des Mandats des Generalsekretärs herauszulesen. Der Generalsekretär mit einer Amtszeit von drei bis fünf Jahren gewährleistet das erwähnte Element der Kontinuität gegenüber dem Amtierenden Vorsitzenden, der im jährlichen Rhythmus wechselt. Der Generalsekretär bringt das "*Institutional Memory*" in die Arbeit des

Amtierenden Vorsitzenden und der gesamten OSZE ein; er steht, unterstützt durch das Sekretariat, mit profundem und schnell abrufbarem Wissen über Stand und Aussichten politischer Konsultationen einerseits und über Anwendbarkeit und Realisierbarkeit politischer Mechanismen der OSZE andererseits zur Verfügung.

Der Generalsekretär wird aufgrund eines Konsensbeschlusses des Ministerrats der OSZE ernannt. Dies verleiht ihm Autorität und seiner Stimme, verbunden mit der "hinter ihm stehenden" Gesamtheit aller OSZE-Normen und -Standards, moralische Legitimation. Darüber hinaus gibt ihm seine Stellung als Generalsekretär aller 55 OSZE-Teilnehmerstaaten eine neutrale, von nationalen Interessen unabhängige Stellung, die seinem Rat ein besonderes Gewicht verleiht. Insgesamt steht dem Generalsekretär ein Potential zur Verfügung, das zum Nutzen der Organisation abgerufen werden kann. Es scheint daher nicht im Einklang mit OSZE-Normen zu stehen, auf diese vorhandenen Möglichkeiten nicht in vollem Umfang zurückzugreifen, ohne gleichzeitig eine Änderung dieser Normen herbeiführen zu wollen; der Amtierende Vorsitzende steht hier den restlichen OSZE-Teilnehmerstaaten in der Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund haben sich folgende Ansatzpunkte im Aufgabenspektrum des Generalsekretärs herauskristallisiert, deren Festigung und Weiterentwicklung zum Nutzen der Organisation sinnvoll erscheinen:

Durchführung politischer Erkundungsmissionen im Auftrag des Amtierenden Vorsitzenden

In der zweiten Jahreshälfte 1996 erteilte der Amtierende Vorsitzende dem Generalsekretär ein schriftliches Mandat zur Durchführung einer Erkundungsmission (*Fact-finding Mission*) im Zusammenhang mit der Verfassungskrise in Belarus. Das Mandat enthielt unter anderem die Elemente, im Auftrag der OSZE gegenüber den staatlichen Stellen die Besorgnis über die Verschlechterung der politischen und institutionellen Situation zum Ausdruck zu bringen, die allgemeine politische Situation zu analysieren, Möglichkeiten einer weiteren Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den zuständigen Stellen in Belarus zu erörtern sowie über die Ergebnisse der Mission zu berichten.

Ein solcher Auftrag an den Generalsekretär ist in der Geschichte dieser Institution einzigartig geblieben. Es hat sich gezeigt, daß der Generalsekretär ein geeignetes Organ und ein richtiges Mittel zum Einsatz in Fällen wie diesem ist. Er bezieht seine Legitimität aus einer Konsensentscheidung des OSZE-Ministerrats und verkörpert gleichsam die Gesamtheit aller OSZE-Normen und -Standards. Er spricht daher mit hohem politischem und moralischem Gewicht. Er ist ein neutrales Organ,

das nicht die Interessen einzelner oder einer Gruppe von Ländern wahrnimmt. Dies sichert ihm Objektivität. Das OSZE-Sekretariat ermöglicht es ihm, Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der Aussichten und Chancen des Einsatzes bestehender OSZE-Mechanismen schnell einzubringen und seine Analyse der Möglichkeiten einer konkreten Zusammenarbeit zwischen dem betroffenen Land und der OSZE hierauf aufzubauen.

Es erscheint sinnvoll, den Generalsekretär auch in anderen Konfliktgebieten der OSZE mit weiteren Erkundungsmissionen dieser Art zu beauftragen. Sein Mandat könnte dabei auch auf konkrete Vermittlungsbemühungen zwischen widerstreitenden Parteien oder Interessen ausgeweitet werden.

Vorbereitung und Leitung von OSZE-Treffen

Das Stockholmer Mandat sieht vor, daß der Generalsekretär in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden OSZE-Treffen vorbereitet und leitet sowie die Durchführung der OSZE-Beschlüsse gewährleistet. Nach der "Grundverfassung" der OSZE führt der Amtierende Vorsitzende den Vorsitz bei allen Treffen der OSZE-Gremien. Der Generalsekretär könnte hier wie folgt herangezogen werden: Der Amtierende Vorsitzende kann den Generalsekretär beauftragen, als sein Vertreter den Vorsitz in solchen Sitzungen zu führen, die einen Themenbereich behandeln, in dem der Generalsekretär aufgrund seiner Stellung eine besondere Fachkompetenz besitzt. So hat zum Beispiel der Schweizer Vorsitz am Rande des Gipfeltreffens in Lissabon den Generalsekretär ausdrücklich und mit Erfolg damit beauftragt, ein Koordinierungstreffen auf höchster Ebene mit den beim Gipfel anwesenden Vertretern internationaler Organisationen zu leiten.

Darüber hinaus kann der Amtierende Vorsitzende den Generalsekretär als neutralen Vermittler in Situationen einschalten, in denen bei kontroversen Konsultationen zwischen den Staaten noch letzte Schritte in Richtung einer Einigung zu gehen sind. Dies würde bedeuten, daß der Generalsekretär in solchen Situationen - mit Billigung des Amtierenden Vorsitzenden - selbständig Textvorschläge mit Kompromißformeln unterbreitet und diese mit den an der Konsultation beteiligten Staaten erörtert.

Die erwähnte neutrale Stellung des Generalsekretärs, aber auch das ihm über das Sekretariat ständig und schnell verfügbare Wissen über die Einsetzbarkeit von OSZE-Mechanismen sollten auch dazu führen, daß er in schwierigen Sachfragen als "*Facilitator*" eingesetzt wird. Als Beispiel hierfür ließe sich etwa die von Auffassungsgegensätzen geprägte

Diskussion innerhalb der OSZE im Zusammenhang mit dem Ausbruch der Krise in Albanien im März 1997 anführen. Die Verhandlungen konzentrierten sich hier auf die ebenso politisch wie juristisch relevante Frage nach der Notwendigkeit, den VN-Sicherheitsrat zur Legitimation des militärischen Teils der Operation, der u.a. die Arbeit der zivilen OSZE-Präsenz im Lande absichern sollte, anzurufen. Einige Staaten waren der Auffassung, daß ein Konsensbeschluß der OSZE als regionaler Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der VN für die Legitimation einer solchen militärischen Operation ausreichen würde, während andere Teilnehmerstaaten dies nicht genügen ließen und zusätzlich eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat für notwendig hielten. Diese Kontroverse führte zu einer schwierigen Verhandlungssituation, in der nicht auszuschließen war, daß die gesamte Operation scheitern könnte. In einem solchen Falle könnte die neutrale Stellung des Generalsekretärs, hier unterstützt durch schnell abrufbares rechtliches Fachwissen, eingesetzt werden, um zu konstruktiven Entscheidungen innerhalb der OSZE zu gelangen, die, jedenfalls im Ergebnis, alle Teilnehmerstaaten wünschten.

Ein weiterer Aspekt, der in diesem Zusammenhang zu nennen wäre, ist der des *"Burden Sharing"*. Der Generalsekretär könnte vermehrt mit der Leitung von Sitzungen in Sachgebieten beauftragt werden, die in der Arbeit des Amtierenden Vorsitzenden nicht erste politische Priorität haben. Dies kann insbesondere bei Amtierenden Vorsitzenden sinnvoll sein, deren Außenministerien nicht über sehr große personelle Ressourcen verfügen. In einigen Fällen ist dies bereits eine eingespielte Praxis; so führt der Generalsekretär oder sein Vertreter den Vorsitz bei Sitzungen, die die Vorbereitung von OSZE-Seminaren betreffen.

Weiteres Potential könnte im Zusammenhang mit der Arbeit der OSZE-Missionen durch volle Ausnutzung der Ressourcen des dem Generalsekretär unterstehenden Konfliktverhütungszentrums (KVZ) erschlossen werden. Die politische Analyse sowie die politische Führung der Arbeit der Missionen liegt beim Amtierenden Vorsitzenden. Die Rolle des KVZ ist derzeit auf die - für die Missionen lebenswichtige - administrative Unterstützung beschränkt. Das KVZ könnte - ohne daß eine große Veränderung der personellen Ressourcen nötig wäre - hier den Amtierenden Vorsitzenden, sofern er dies wünscht, vermehrt mit Analysen und Grundsatzauswertungen auch in politischen Fragen bedienen, die seine Entscheidungsfindung erleichtern würden. Hierzu kann auch die Leitung von formellen und informellen Sitzungen im Zusammenhang mit den regelmäßigen Besuchen der Leiter von OSZE-Missionen in Wien gehören.

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

Ein Bereich, in dem das institutionelle Wissen des Generalsekretärs und des Sekretariats besonders nutzbringend eingesetzt werden kann, ist die Pflege der Kontakte und der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Die bisherigen Generalsekretäre der OSZE haben enge Kontakte zu anderen internationalen Organisationen aufgebaut mit dem Ziel, in dem komplizierten und nur schwer überblickbaren Geflecht von Zuständigkeiten internationaler Organisationen größtmögliche Synergieeffekte zu erzielen und Doppelarbeit zu vermeiden. Die Zusammenarbeit betrifft insbesondere die VN mit ihren Unterorganisationen, den Europarat, NATO, WEU, GUS, CEI (*Central European Initiative*) sowie SECI (*Southeast European Cooperative Initiative*), den CBSS (*Council of the Baltic Sea States*) und andere regionale Organisationen. Das Stockholmer Mandat erteilt dem Generalsekretär den Auftrag, den Amtierenden Vorsitzenden bei der Aufrechterhaltung von Kontakten zu internationalen Organisationen zu unterstützen. Die volle Ausschöpfung dieser Unterstützungsfunktion erscheint im Konzert der internationalen Organisationen, gerade auch im Hinblick auf die Kontinuität der Beziehungen, besonders wichtig. Insgesamt hat sich ein breites Spektrum von Aufgabenfeldern herauskristallisiert, die der Generalsekretär für den Amtierenden Vorsitzenden wahrnimmt. So spricht der Generalsekretär regelmäßig für die OSZE vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit hat sich im Laufe der bisherigen Arbeit als wichtige Aufgabe erwiesen. Der Generalsekretär konnte hier mit einem weitverstandenen Aufgaben- und Kompetenzspektrum die Arbeit des Amtierenden Vorsitzenden nachhaltig unterstützen. Die Weiterentwicklung dieses Potentials scheint möglich; insbesondere gilt dies, wenn das Land, welches den Amtierenden Vorsitzenden stellt, nur über ein kleines Außenministerium ohne große internationale Presseabteilung verfügt. Hier hilft die Unterstützung durch den Generalsekretär auch kleineren Staaten, indem sie ihnen die Übernahme des Vorsitizes erleichtert und die volle Ausschöpfung des damit verbundenen Handlungsspielraums ermöglicht. In diesem Bereich sei auch die Schaffung der Funktion eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit durch den Lissabonner Gipfel genannt, der - sobald ein Mandat verabschiedet und eine Person ernannt sein wird - auf die volle Unterstützung durch den Generalsekretär zurückgreifen können wird.

Einbringen von Initiativen im Ständigen Rat und in anderen Gremien

Ein Bereich, in dem die Kompetenzen des Generalsekretärs im Zusammenwirken mit dem Amtierenden Vorsitzenden noch weiter genutzt werden können, ist das Einbringen von Initiativen im Ständigen Rat. Insbesondere wenn die personellen Ressourcen des Amtierenden Vorsitzenden auf bestimmte Krisengebiete konzentriert sind, in denen unmittelbar gehandelt werden muß, sollten die Ressourcen des Sekretariats, vor allem des Konfliktverhütungszentrums, genutzt werden, um die zahlreichen anderen Operationen der OSZE - notfalls mit politischen Initiativen - weiter zu verfolgen. Hierzu kann auch die Betreuung der OSZE-Missionen gehören, die oft in solchen Regionen gute Arbeit leisten, deren Probleme nicht die höchste Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit auf sich ziehen.

Als bereits bestehendes Beispiel in diesem Bereich kann das Verbindungsbüro des OSZE-Sekretariats zu den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan) mit Sitz in Taschkent genannt werden. Das Büro wurde auf Initiative des Generalsekretärs eingerichtet. Direkt dem Generalsekretär unterstellt, gewährleistet es den ständigen Dialog der jungen Republiken mit der OSZE in allen die OSZE-Normen und -Standards betreffenden Bereichen. Eine Stärkung der Arbeit des Generalsekretärs in diesem Bereich, u.U. durch Eröffnung vergleichbarer Projekte in anderen Regionen der OSZE, erschiene sinnvoll.

Beratung und Unterstützung von Persönlichen Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden

Ein großes Potential für die Arbeit des Generalsekretärs liegt im Bereich der Beratung und Unterstützung von *Persönlichen Vertretern des Amtierenden Vorsitzenden (Personal Representatives of the Chairman-in-Office)*. Mehr und mehr hat sich der Einsatz eines Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden als wirksames Mittel der Krisenbewältigung herauskristallisiert. So hat der Amtierende Vorsitzende im März 1997 den ehemaligen österreichischen Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky zu seinem Persönlichen Vertreter für Albanien ernannt.

Ein wichtiger Teil der Arbeit des Generalsekretärs ist hier das Einbringen des institutionalisierten Wissens und dessen Nutzbarmachung für den *Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden*, der oft sehr kurzfristig eine schwierige Aufgabe übernehmen muß und nicht über langjährige Erfahrung mit den Funktions- und Verfahrensweisen der OSZE verfügt. Beratung im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit und

Realisierbarkeit von OSZE-Mechanismen einerseits, aber auch Unterstützung bei der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit oder der Einbeziehung und Nutzung von Synergien mit anderen internationalen Organisationen sind ein wichtiger Bereich, in dem die Kompetenz des Generalsekretärs vermehrt genutzt werden kann.

OSZE-Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE

Die OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossen auf dem Gipfel in Lissabon, die Arbeit der Organisation im Bereich der wirtschaftlichen Dimension im Rahmen des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE zu stärken, und schufen die Funktion des OSZE-Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, dessen Mandat bis zum Treffen des Ministerrats 1997 in Kopenhagen ausgearbeitet und dort vorgelegt werden soll. Das Lissabonner Dokument sieht vor, die Funktion des Koordinators "innerhalb des OSZE-Sekretariats" zu schaffen, und unterstellt sie daher dem Generalsekretär. Diese Entscheidung eröffnet dem Generalsekretär eine breite Möglichkeit, seinen Beitrag zur Diskussion über das Mandat des Koordinators einzubringen. Gleichzeitig kann er - über seine Vorgesetzten- und Leitungsfunktion - die aktive Ausübung des späteren Mandats initiieren und sicherstellen.

Schlußbewertung

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Ausgangsfrage nach mehr Kompetenz und Funktionen für den Generalsekretär nicht dazu führen sollte, das duale Grundmodell Amtierender Vorsitzender/Generalsekretär zu ändern. Hierzu besteht kein Bedarf. Vorgenannte Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, daß innerhalb dieses dualen Grundmodells für die Teilnehmerstaaten hinreichende Möglichkeiten bestehen, in der alltäglichen Zusammenarbeit und auch nach und nach durch Festigung der in der praktischen Zusammenarbeit gewonnenen Muster das Potential des Generalsekretärs voll auszuschöpfen und seinen Aufgaben- und Kompetenzbereich zum Wohle und zur Stärkung der OSZE weiter zu entwickeln.

Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven

Der Rechtscharakter der OSZE¹

Auf ihrem Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten, daß die KSZE ab dem 1. Januar 1995 den Namen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tragen wird. Hinsichtlich des völkerrechtlichen Status der OSZE findet sich im Budapester Dokument lediglich die Aussage, daß sich "(d)urch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE (...) weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen (ändert)".² Die sich aus dieser offenen Formulierung ergebende Frage, ob die OSZE eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität, also mit ihr eigenen Rechten und Pflichten darstellt, ob sie mithin gegebenenfalls im Rahmen der Streitbeilegung durch eines ihrer Organe rechtsverbindliche Beschlüsse gegenüber einem oder mehreren ihrer Teilnehmerstaaten fassen kann, hängt somit von der Einordnung des Rechtscharakters der KSZE ab.

Der Begriff der internationalen Organisation

Unter einer internationalen Organisation versteht man eine auf Dauer angelegte, einen bestimmten, nicht rein fiskalischen Zweck verfolgende Verbindung zwischen mindestens zwei souveränen Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten, die über mindestens ein Organ verfügt, das einen eigenen, von dem der Mitglieder unterscheidbaren Willen bilden kann.³ Ob für die

¹ Die Ausführungen in diesem Kapitel basieren auf der Dissertation des Verfassers, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE - dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996.

² Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Beschlüsse von Budapest, Abschnitt I, Ziff. 29, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 449.

³ Vgl. zu den in Einzelheiten differenzierenden Begriffsbestimmungen Rudolf Bindschedler, International Organizations, General Aspects, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 2, Amsterdam 1995, S. 1289ff.; Ignaz Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Köln 1994, Rdnr. 799ff.; Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 6 Rdnr. 3ff.; Heribert Köck, Internationale Organisationen, in: Staatslexikon, Bd. 3, Freiburg 1987, S. 150ff.; Rüdiger Wolfrum, Internationale Organisationen, in: Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Lexikon des Rechts, Bd. Völkerrecht, Neuwied 1985, S. 127ff.; Werner Meng, Das Recht der internationalen Organisationen, eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts, Baden-Baden 1979, S. 44ff.

Gründung in jedem Fall ein schriftlicher Gründungsvertrag erforderlich ist,⁴ ob auch eine in anderer Form vorliegende völkerrechtliche Willenseinigung ausreicht⁵ oder ob schließlich eine internationale Organisation einfach durch die allmähliche Institutionalisierung periodisch erfolgender Zusammenkünfte⁶ - sozusagen faktisch - entstehen kann, ist umstritten.

Der Begriff der internationalen Organisation setzt sich somit aus einer funktionalen (Dauerhaftigkeit, Zweckverfolgung, Organ mit eigenem Willen) und einer - hinsichtlich ihres Inhalts umstrittenen - genetischen Komponente (Gründungsereignis) zusammen.⁷ Ob die internationale Organisation zudem Völkerrechtssubjekt ist, ob sie also von den Mitgliedstaaten mit ihr eigenen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten versehen wurde, der "eigene Wille" des Organs somit nicht nur politischer, sondern rechtlicher Natur ist, ist eine zusätzliche, getrennt zu untersuchende Frage.

Die funktionale Komponente des Organisationsbegriffs

Während der ersten fünfzehn Jahre ihres Bestehens war die KSZE ein Prozeß aufeinanderfolgender multilateraler diplomatischer Konferenzen und Expertentreffen zur Überprüfung und Erweiterung der in der Schlußakte von Helsinki 1975 eingegangenen Verpflichtungen. Ständige Institutionen wurden erst durch die im November 1990 auf dem KSZE-Sondergipfel verabschiedete Charta von Paris geschaffen.⁸ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben (Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie Schaffung größtmöglicher militärischer Sicherheit durch Abrüstung und Transparenz) besaß die KSZE nun eigene Entscheidungsgremien (Rat, Ausschuß Hoher Beamter/AHB), unterstützende Institutionen (Konfliktverhütungszentrum/KVZ und Büro für Freie Wahlen) sowie ein KSZE-Sekretariat. Diesen nach festgelegten Verfahrensregeln arbeitenden Gremien waren bestimmte Funktionen und Kompetenzen zugewiesen.

Hinsichtlich des Merkmals "eigener, von dem der Mitgliedstaaten unterscheidbarer Wille eines Organs" mochte die Tatsache problematisch erscheinen, daß die Mitglieder des Rates (nunmehr Ministerrat), des AHB (nun-

⁴ So Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 1289f.; Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 27 Rdnr. 12.

⁵ So Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127.

⁶ So Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 801; Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln 1996, Rdnr. 0402.

⁷ So auch Meng, a.a.O. (Anm. 3), S. 44ff.

⁸ Charta von Paris für ein neues Europa, Abschnitt: Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, sowie Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, in: ebenda, Kap. A.3.

mehr Hoher Rat) und des später gegründeten Ständigen Ausschusses (nunmehr Ständiger Rat) Vertreter der Teilnehmerstaaten waren. Ob dem Organ ein eigener Wille auch in den Fällen zugebilligt werden kann, in denen es vertraglich auf Konsensbeschlüsse festgelegt ist,⁹ kann jedoch dahingestellt bleiben, da Beschlüsse des Rates, des AHB und des Ständigen Ausschusses aufgrund des auf dem Prager Ratstreffen beschlossenen "Konsens-minus-eins"-Verfahrens unter bestimmten Voraussetzungen nicht einstimmig gefaßt werden mußten. Der in einem solchen Verfahren gebildete Wille konnte mithin nicht der Wille aller Teilnehmerstaaten sein. Die Befugnis des Rates, diese Ausnahme von dem in der Schlußakte festgelegten Konsensprinzip zu machen, geht zurück auf die Bestimmungen der Charta von Paris, mit denen die Teilnehmerstaaten den Rat schufen und ihm das Mandat gaben, "Fragen (zu) prüfen, die für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Bedeutung sind, und entsprechende Beschlüsse (zu) fassen".¹⁰

Darüber hinaus sprachen die Befugnisse der später geschaffenen Institution des Amtierenden Vorsitzenden, einen Persönlichen Vertreter mit bestimmtem Mandat zu bestellen,¹¹ für einen eigenen Willen dieser Institution. Unstreitig "eigene Beschlüsse" waren zudem die Entscheidungen des 1992 geschaffenen Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) zur Abgabe einer Frühwarnklärung an den AHB oder die Empfehlung von Frühmaßnahmen. Ein weiteres Indiz für die Einstufung der KSZE als eigenständige Organisation war die Tatsache, daß sie sich 1992 zu einer "regionalen Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärte¹² und ihr 1993 ein Beobachterstatus bei der Vollversammlung der VN eingeräumt wurde.¹³

Die genetische Komponente des Organisationsbegriffs

Die genetische Komponente des Begriffs der internationalen Organisation beinhaltet grundsätzlich eine völkerrechtliche Willenseinigung zwischen mindestens zwei Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten zur Gründung einer internationalen Organisation.¹⁴ Diese Willenseinigung liegt im allgemeinen in Gestalt eines schriftlich fixierten und der Ratifikation be-

⁹ Vgl. zu dieser Problematik Meng, a.a.O. (Anm. 3), S. 47.

¹⁰ Charta von Paris für ein neues Europa, a.a.O. (Anm. 8), S. 16.

¹¹ Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Abschnitt I, Ziff. 12ff., hier insb. Ziff. 22, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6.

¹² Vgl. ebenda, Abschnitt IV, Ziff. 2.

¹³ Vgl. hierzu Beschlüsse von Rom, Abschnitt VI, Ziff. 2, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.4.

¹⁴ Vgl. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127; Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 27 Rdnr. 12; Köck, a.a.O. (Anm. 3), S. 151. Einschränkend Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 1289.

dürftigen Gründungsvertrags vor, kann aber auch in anderer Gestalt, etwa durch übereinstimmende Parlamentsbeschlüsse, erfolgen.¹⁵

Von den KSZE-Teilnehmerstaaten wurden zwar im Laufe des Bestehens der KSZE eine große Anzahl schriftlicher Dokumente erstellt, denen jedoch bis auf zwei Ausnahmen (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa 1990,¹⁶ Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE¹⁷) jegliche Rechtsverbindlichkeit fehlt.¹⁸ Ein der Ratifikation bedürftiger völkerrechtlicher Gründungsvertrag existiert nicht; das gesamte Institutionengefüge der KSZE beruht auf außerrechtlichen Abmachungen. Auch eine sich in anderer Form manifestierende Willenseinigung der KSZE-Teilnehmerstaaten zur Gründung bzw. Umwandlung der KSZE in eine internationale Organisation lag bis zum Umbenennungsbeschluß Ende 1994 nicht vor.

Jedoch hat die völkerrechtliche Einordnung des GATT und der ASEAN gezeigt, daß eine internationale Organisation auch "dadurch entstehen (kann), daß periodische Zusammenkünfte von Staatenvertretern nach und nach institutionalisiert werden",¹⁹ also gleichsam qua Faktizität. Als ausreichend für die Institutionalisierung wird die Schaffung eines Sekretariats bzw. die Errichtung von Entscheidungsgremien angesehen.²⁰

Geht man von der Erkenntnis aus, daß die Gründung einer internationalen Organisation und die Verleihung von Völkerrechtssubjektivität, d.h. die Ausstattung der Organisation mit ihr eigenen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, zwei voneinander zu trennende Vorgänge sind, so stellt die Gründung einer internationalen Organisation lediglich eine Festlegung ihres institutionellen Aufbaus und der in ihr anzuwendenden Verfahrensregeln dar. Ob diese Festlegung auf rechtlicher Basis eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages oder, wie im Falle der KSZE, nur durch politische Abmachungen erfolgt, ist insoweit unbeachtlich, als allein durch die Zubilligung von Organisationsqualität die Organisation keine eigenen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten ausüben kann. Die von der Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität getrennte Zubilligung von Organisationsqualität qua Faktizität führt somit nicht zu einem Eingriff in die souveränen

¹⁵ Vgl. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 1 27; Seidl-Hohenveldern/Loibl, a.a.O. (Anm. 6), Rdnr. 0402; Meng, a.a.O. (Anm. 3), S. 44f. Einschränkend Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 27 Rdnr. 12, und Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 120.

¹⁶ In: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. F.3.

¹⁷ In: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. E.4.

¹⁸ Vgl. hierzu Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 447-464; Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 58-77; sowie die Einführung in: Theodor Schweisfurth unter Mitarbeit von Karin Oellers-Frahm, KSZE-Dokumente, München 1993, S. XXXVII-XLVII.

¹⁹ Seidl-Hohenveldern/Loibl, a.a.O. (Anm. 6), Rdnr. 0402. Zur ASEAN vgl. Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 82-83.

²⁰ Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 801.

hoheitlichen Rechte der Mitgliedstaaten, sondern verdeutlicht (lediglich) den bereits erreichten Institutionalierungsgrad der in Frage stehenden zwischenstaatlichen Vereinigung.

Die KSZE konnte mithin schon in der Zeit zwischen der Charta von Paris im Jahre 1990 und der zum 1. Januar 1995 erfolgten Umbenennung in OSZE als internationale Organisation charakterisiert werden. Eine Aussage über die Völkerrechtssubjektivität der Organisation in jenem Zeitraum ist hiermit jedoch noch nicht getroffen.

Die Frage der Völkerrechtssubjektivität der KSZE

Völkerrechtssubjektivität bedeutet die Fähigkeit, selbständiger Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein. Internationale Organisationen besitzen zwar grundsätzlich, nicht aber automatisch Völkerrechtssubjektivität.²¹ Ob eine internationale Organisation Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, hängt davon ab, ob die Mitgliedstaaten der internationalen Organisation für die Zeit ihrer Zugehörigkeit auf die Ausübung eines Teils ihrer souveränen hoheitlichen Rechte verzichtet und die Organisation mit ihr eigenen Kompetenzen ausgestattet haben, so daß diese die entsprechenden Rechte in ihrem eigenen Namen wahrnehmen kann. Die Verleihung wie auch der Fortbestand der Völkerrechtssubjektivität einer internationalen Organisation geht also auf den Willen ihrer Mitglieder zurück.²² Umfang und Reichweite dieser Rechte und Pflichten ergeben sich aus den ausdrücklich festgelegten Kompetenzzuweisungen des Gründungsvertrages oder müssen mit Hilfe der "implied powers"-Lehre²³ aus diesem erschlossen werden. Die Völkerrechtssubjektivität ist somit funktionell auf die Kompetenzen der Organisation begrenzt. Eine Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität qua Faktizität kommt nicht in Betracht, da der Verzicht eines Staates auf die Ausübung eines, wenn auch noch so geringen Teils seiner souveränen hoheitlichen Rechte in völkerrechtlich zulässiger Art und Weise nur mit seinem und nicht ohne bzw. erst recht nicht gegen seinen Willen erfolgen kann. Mit der Verleihung von Völkerrechtssubjektivität ist die Zuerkennung von Rechtspersönlichkeit für den Bereich

²¹ Vgl. Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 808; Seidl-Hohenveldern/Loibl, a.a.O. (Anm. 6), Rdnr. 0105; Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 127; Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 1299.

²² Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 808 und 811.

²³ Der "implied powers"-Lehre zufolge treten neben die im Gründungsvertrag ausdrücklich festgelegten Kompetenzen diejenigen "Kompetenzen, die zur Erfüllung der vertraglich festgelegten Aufgaben der Organisation notwendig und daher in diese völkerrechtlich begründeten Aufgaben eingeschlossen sind"; Ipsen, a.a.O. (Anm. 3), § 6 Rdnr. 9. Begrenzt werden diese abgeleiteten Kompetenzen durch die vertraglich festgeschriebenen Aufgaben und Ziele der Organisation; vgl. statt vieler: Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 128.

des innerstaatlichen Rechts zwangsläufig verbunden.²⁴ Die Rechtssubjektivität nach innerstaatlichem Recht ermöglicht es der internationalen Organisation, eigenes Vermögen zu besitzen und darüber zu verfügen sowie vor Gericht aufzutreten; sie ist mithin eine notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der internationalen Organisation.²⁵

Ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag, der Bestimmungen enthält, die die Völkerrechtspersönlichkeit ausdrücklich festlegen²⁶ bzw. deren Bestehen eine Völkerrechtspersönlichkeit voraussetzen,²⁷ existiert im Rahmen der KSZE nicht. Daher ist davon auszugehen, daß die KSZE-Teilnehmerstaaten keinen Willen hatten, der KSZE Völkerrechtssubjektivität zuzuerkennen. Dieser Umstand hat sich in den Beschlüssen des Ende 1993 abgehaltenen Vierten KSZE-Ratstreffens klar gezeigt: Nachdem die Parlamentarische Versammlung der KSZE auf ihrem konstituierenden Treffen am 5. Juli 1992 den Wunsch zum Ausdruck gebracht hatte, der KSZE "eine rechtliche Grundlage zu geben",²⁸ wiesen die Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Vierten KSZE-Folgetreffen Mitte desselben Monats den AHB an, "die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft zu prüfen, die dem KSZE-Sekretariat, dem KVZ und dem BDIMR (und nicht der KSZE als solcher, Anm. des Verf.) einen international anerkannten Status verleiht".²⁹ Auf Grundlage des Berichts einer vom AHB eingesetzten Gruppe von Rechts- und anderen Experten beschlossen die Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten auf ihrem Vierten Ratstreffen Anfang Dezember 1993: "Die KSZE-Teilnehmerstaaten werden nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen, gesetzgeberischen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen den folgenden KSZE-Institutionen (KSZE-Sekretariat, BDIMR sowie allen anderen vom KSZE-Rat festgelegten KSZE-Institutionen, Anm. des Verf.) eine für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Rechtsfähigkeit gewähren, insbesondere die Vertragsfähigkeit, die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen."³⁰

²⁴ Vgl. Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 3), Rdnr. 808 und 610ff.

²⁵ Vgl. Wolfrum, a.a.O. (Anm. 3), S. 128. Die Rechtspersönlichkeit im nationalen Recht findet ihre Grenze in den Zielen und Aufgaben der internationalen Organisation; Bindschedler, a.a.O. (Anm. 3), S. 130.

²⁶ So z.B. Art. 210 EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft).

²⁷ Beispielsweise die nur einem Völkerrechtssubjekt zustehende Kompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge.

²⁸ Budapester Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Kapitel I, Ziff. 10, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. D.1.

²⁹ Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Abschnitt I, Ziff. 25.

³⁰ Zusätzlicher Beschluß des KSZE-Außenministerrates von Rom, Anhang 1, Ziff. 1, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.8.

Angesichts des irritierenden Wortlautes der Zusammenfassungen der Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, denen zufolge "ein Beschluß über die Rechtsfähigkeit der KSZE gefaßt (wurde)",³¹ gilt es zu unterstreichen, daß der gefaßte Beschluß die Verpflichtung enthält, einzelnen KSZE-Institutionen und nicht der KSZE als solcher Rechtssubjektivität nach nationalem Recht und nicht nach Völkerrecht zu verleihen. Ziel dieser rechtlich nicht verbindlichen Verpflichtung³² ist es, die Funktionsfähigkeit der KSZE zu stärken.

Den KSZE-Institutionen war zwar durch unilaterale Maßnahmen der jeweiligen Sitzstaaten bereits Privatrechtsfähigkeit zuerkannt worden, ob hierdurch aber automatisch eine Privatrechtsfähigkeit der Institutionen auch in den anderen KSZE-Teilnehmerstaaten begründet worden ist, ist rechtlich strittig. Durch die Beschlüsse von Rom wurden die KSZE-Teilnehmerstaaten nun verpflichtet, ihrerseits entsprechende Beschlüsse zu fassen, d.h. entsprechende Implementierungsakte zu erlassen. Bei den Beschlüssen von Rom ging es somit nicht darum, der KSZE als internationaler Organisation Völkerrechtsfähigkeit zu verleihen, sondern lediglich um die Verleihung von Rechtsfähigkeit nach nationalem Recht für einzelne ihrer Institutionen.

Wie stark die Ablehnung unter den KSZE-Teilnehmerstaaten gegen eine völkerrechtliche Umformung der KSZE war, zeigt sich daran, daß die angestrebte Verleihung von Privatrechtsfähigkeit nicht in einem völkerrechtlich bindenden KSZE-Vertrag geregelt wurde, sondern lediglich in den rechtlich nicht verpflichtenden Beschlüssen von Rom. Selbst das im "Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE" entwickelte Optionenmodell, das den KSZE-Teilnehmerstaaten die Unterschrift und Ratifikation des völkerrechtlichen Vertrages freistellt, war aufgrund des Widerstandes einiger Teilnehmerstaaten, insbesondere der Vereinigten Staaten, nicht praktikierbar, fürchteten diese doch, daß ein derartiger völkerrechtlicher Vertrag als Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität für die KSZE (miß)verstanden werden könnte.³³ Da die KSZE-Teilnehmerstaaten zudem immer wieder erklärt hatten, daß die KSZE ein politischer Prozeß sei und aufgrund der im Vergleich zu einer

³¹ Zusammenfassungen der Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, letzter Absatz, Ziff. g), in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.4.

³² Vgl. hierzu auch die Formulierung im Zusatzbeschluß von Rom, a.a.O. (Anm. 30), Ziff. 8: "Sie (die Außenminister, Anm. des Verf.) *empfehlen* den KSZE-Teilnehmerstaaten, diese Bestimmungen nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen und sonstigen einschlägigen Voraussetzungen durchzuführen." (Hervorhebung vom Verf.).

³³ Zu den Hintergründen dieser Weigerung vgl. Ingo Peters, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 174; Bernard von Plate, Ost- und Mitteleuropa: Eine Herausforderung für KSZE und NATO, in: ebenda, S. 80.

verrechtlichten Form der Zusammenarbeit größeren Flexibilität aus pragmatischen Gründen auch bleiben sollte, wurde die Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität von allen KSZE-Teilnehmerstaaten abgelehnt. Hieran ändert auch die 1992 in Helsinki abgegebene Erklärung der KSZE-Teilnehmerstaaten, daß die KSZE eine "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta ist, nichts, da unter diesen Begriff sowohl Staatenverbindungen mit als auch ohne Völkerrechtspersönlichkeit fallen.³⁴ Während 1993 noch Einigkeit über die Zukunft der KSZE als einer rein außerrechtlichen politischen Abmachung herrschte, schlug Rußland im Vorfeld des Ende 1994 in Budapest abgehaltenen KSZE-Gipfeltreffens die Umwandlung der KSZE in eine "Organisation der europäischen Sicherheit" vor. Die KSZE sollte eine eigene Charta als völkerrechtlichen Gründungsvertrag erhalten sowie eine als "Exekutivkomitee" bezeichnete, aus zehn Teilnehmerstaaten als ständigen Mitgliedern bestehende Zentralinstanz, die rechtlich bindende Entscheidungen fällen sollte.³⁵ Dieser Vorschlag Rußlands zur Umwandlung der KSZE in eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität wurde von den anderen Teilnehmerstaaten abgelehnt, weil sie keine Verrechtlichung der KSZE anstrebten. Hierbei spielte die Sorge der Vereinigten Staaten, daß eine Verrechtlichung der KSZE die Position der NATO schwächen würde, eine besondere Rolle, sah doch der russische Vorschlag vor, daß der KSZE die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa übertragen werden und sie in dieser Funktion Kontrollbefugnisse über die NATO erhalten sollte, was nicht nur ein russisches Mitsprache-, sondern auch ein Vetorecht in den Belangen der Allianz bedeutet hätte. Ein weiterer Grund für die Ablehnung des russischen Vorschlags lag in der Tatsache begründet, daß die Einrichtung einer Zentralinstanz dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten insofern widersprochen hätte, als die nicht in diesem Gremium vertretenen Teilnehmerstaaten sich Anordnungen dieses Organs hätten fügen müssen, obwohl sie am Zustandekommen der Beschlüsse nicht beteiligt gewesen wären. Nachdem die Teilnehmerstaaten bei den Verhandlungen über den Inhalt des Budapester Dokuments den russischen Vertretern dahingehend entgegengekommen waren, daß in diesem Dokument die Umbenennung der KSZE von einer Konferenz in eine Organisation

³⁴ Vgl. Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, Art. 52 Rdnr. 58.

³⁵ Vgl. hierzu Horst Bacia, Die großen Pläne Rußlands für die internationale Aufwertung der KSZE, in: FAZ vom 5. Dezember 1994, S. 2; Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 110-112. Zum Verhältnis der Teilnehmerstaaten zur OSZE im allgemeinen vgl. Kurt Tudyka, Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 18), S. 79-86.

(OSZE) mit Wirkung zum 1. Januar 1995 festgelegt werden würde, gab Moskau sein Einverständnis zur Erklärung, daß diese Umbenennung den Status der KSZE nicht ändern werde und gab damit seine ursprüngliche Forderung nach Rechtsverbindlichkeit der KSZE auf.³⁶

Mangels eines von der Gesamtheit ihrer Teilnehmerstaaten getragenen Willens zur Zuerkennung von Völkerrechtspersönlichkeit besaß die KSZE daher keine Völkerrechtssubjektivität. Hingegen stellte sie seit der Charta von Paris im Jahre 1990 eine internationale Organisation qua Institutionalisierung bzw. Faktizität dar, deren Organe indes nur politisch verbindliche Beschlüsse treffen konnten.

Folgerungen für die Rechtsnatur der OSZE

Die KSZE war schon vor der offiziellen Umbenennung in OSZE eine internationale Organisation, die jedoch keine Völkerrechtssubjektivität besaß. An dieser Tatsache hat sich auch durch die am 1. Januar 1995 erfolgte Umbenennung in OSZE nichts geändert: Das Budapester Dokument, in dem diese Umbenennung festgelegt wurde, stellt aufgrund seines nur politisch und nicht rechtsverbindlichen Charakters keine völkerrechtliche Willenseinigung der KSZE-Teilnehmerstaaten zur Gründung einer mit Völkerrechtssubjektivität ausgestatteten internationalen Organisation dar. Die von den Teilnehmerstaaten schon bezüglich der KSZE vertretene ablehnende Haltung im Hinblick auf die Zuerkennung von Völkerrechtssubjektivität wurde durch die Erklärung, daß sich durch die Umbenennung in OSZE der Status der KSZE nicht ändert³⁷, ausdrücklich auf die OSZE erstreckt. Den Institutionen der OSZE kommt somit ebensowenig wie denen der KSZE die Befugnis zu, rechtsverbindliche Beschlüsse etwa im Rahmen der Streitbeilegung gegen einen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu treffen. Die zum 1. Januar 1995 erfolgte Umbenennung der KSZE in OSZE stellt somit eine folgerichtige, deklaratorische Bestätigung der bereits seit 1990 bestehenden Organisationsqualität der KSZE dar.

³⁶ Vgl. auch Heinrich Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 35), S. 416-418; sowie Ortwin Henning, Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung, in: ebenda, S. 123.

³⁷ Vgl. Beschlüsse von Budapest, a.a.O. (Anm. 2), Abschnitt I, Ziff. 29.

Die OSZE als "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta

Auf ihrem Vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki beschlossen die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten am 10. Juli 1992, "(u)nter erneuter Bekräftigung der von ihnen gegenüber der Charta der Vereinten Nationen eingegangenen Verpflichtungen (...) daß sie sich einig sind, daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit darstellt".³⁸ Weiter heißt es, daß "(d)ie Rechte und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in seiner Gesamtheit unberührt (bleiben)".³⁹

Die Voraussetzungen einer regionalen Abmachung unter besonderer Berücksichtigung des Gründungsvertrages und ihr Vorliegen bei der OSZE

Um eine "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta darzustellen,⁴⁰ muß die OSZE eine auf Dauer angelegte, freiwillige Verbindung von mehr als zwei in räumlicher Nähe zueinander stehenden Staaten sein, die über ein eigenes Verfahren zur Streitbeilegung sowie über Organe, die im Streitfalle von den Mitgliedstaaten angerufen werden können, verfügt und sich in einer mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu vereinbarenden Weise mit der Behandlung von Angelegenheiten befaßt, die die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffen.⁴¹

All diese Voraussetzungen werden von der OSZE erfüllt: Ihr gehören sämtliche Staaten des europäischen Kontinents, die zentralasiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion sowie die Vereinigten Staaten und Kanada an. Aufgaben der auf Dauer angelegten OSZE sind die Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in ihrer Region.⁴² Hierzu verfügt sie über einen bislang einmaligen Katalog von Verfahren zur Streitbeilegung, die von Auskunftsersuchen über Erkundungs- und Langzeitmissionen bis hin zu Vergleichs- und Schiedsverfahren vor dem OSZE-Vergleichs- und Schiedsgericht reichen.⁴³ Die OSZE besitzt zudem eigene

³⁸ Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Abschnitt IV, Ziff. 2.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ Zu den Ursachen des Fehlens einer in der VN-Charta festgelegten Definition von "regionaler Abmachung bzw. Einrichtung" und dem Erfordernis einer solchen Bestimmung vgl. Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Anm. 34), Art. 52, Rdnr. 20ff.

⁴¹ Zu den einzelnen Voraussetzungen vgl. ebenda, Rdnr. 30ff.; Rüdiger Pernice, Sicherung des Weltfriedens, Kiel 1992, S. 21ff.

⁴² Vgl. nur Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 8, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 438-485.

⁴³ Eine Darstellung und Bewertung der verschiedenen Verfahren findet sich bei Wenig, a.a.O. (Anm.1), S. 99-168; zum Vergleichs- und Schiedsverfahren vgl. zudem Dieter S. Lutz, Der OSZE-Gerichtshof, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 35), S. 248-253; sowie im

Institutionen, die von ihren Teilnehmerstaaten im Rahmen der Mechanismen zum Zwecke der Streitbeilegung angerufen werden können. Die Hauptverantwortlichkeit des Sicherheitsrats wird von der OSZE ausdrücklich betont⁴⁴ und dem Unterrichtungserfordernis des Art. 54 VN-Charta wird Genüge getan.⁴⁵

Als zusätzliches Merkmal einer Regionalorganisation im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta wird zudem die Existenz eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages verlangt.⁴⁶ Soweit die Regionalorganisation (nur) auf einem Gründungsvertrag beruht, stellt sie eine regionale Abmachung dar; werden der Organisation im Gründungsvertrag zudem eigene Rechte verliehen, kann diese somit als internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität durch ihre Organe rechtsverbindlich handeln, so handelt es sich um eine regionale Einrichtung.⁴⁷ Letzteres scheidet hinsichtlich der OSZE aus, da sie über keine Völkerrechtssubjektivität verfügt. Doch auch ein völkerrechtlicher Gründungsvertrag lag 1992, als sich die KSZE zur regionalen Abmachung erklärte, nicht vor. An dieser Situation hat sich auch nach der Umbenennung in OSZE nichts geändert.

Allerdings zeigt sich, daß die Vereinten Nationen im Hinblick auf die KSZE den Begriff der regionalen Abmachung recht weit fassen: Bereits vor der am 10. Juni 1992 in Helsinki verabschiedeten Erklärung der KSZE, sie sei eine regionale Abmachung, wurden vom VN-Sicherheitsrat mehrfach unter Hinweis auf Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen die mit Unterstützung der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unternommenen Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zur Konfliktbeilegung im ehemaligen Jugoslawien gewürdigt.⁴⁸ Konnte man hierbei noch darauf hinweisen, daß in diesen Resolutionen nur die "Teilnehmerstaaten" der KSZE, und - im Gegensatz zur ausdrücklich erwähnten EG - nicht die KSZE als Organisation erwähnt wurden, so erfolgte in den Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrates vom 24. April und 12. Mai 1992 eine

44 vorliegenden Band den Beitrag von Lucius Caflisch/Laurence Cuny.
44 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Abschnitt IV, Ziff. 2: "Die Rechte und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bleiben in ihrer Gesamtheit unberührt."
45 Vgl. ebenda, Abschnitt III, Ziff 20: "Der amtierende Vorsitzende wird dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vollständig über friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE berichten."
46 Vgl. nur Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Anm. 34), Rdnr. 39; Pernice, a.a.O. (Anm. 41), S. 20f.
47 Vgl. Hummer/Schweitzer, a.a.O. (Anm. 34), Rdnr. 39.
48 Vgl. SR/Res. 713 (1991), abgedruckt in: Vereinte Nationen 5/1991, S. 175; SR/Res. 743 (1992), in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 76; SR/Res. 762 (1992), in: Vereinte Nationen 6/1992, S. 213; SR/Res. 764 (1992), in: Vereinte Nationen 6/1992, S. 214.

direkte Bezugnahme auf die KSZE. Hierin begrüßte der VN-Sicherheitsrat im Hinblick auf die Situation in Bosnien-Herzegowina "die Unterstützung, welche die KSZE den Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen zuteil werden läßt"⁴⁹ und "würdigen und unterstützen die Mitglieder des Sicherheitsrats die Bemühungen, die im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unternommen werden"⁵⁰ hinsichtlich des Konflikts um Berg-Karabach.

Bereits zwei Wochen nachdem sich die KSZE zur regionalen Abmachung erklärt hatte, bat der Sicherheitsrat "die betreffenden europäischen regionalen Abmachungen und Organisationen, *insbesondere* die Europäische Gemeinschaft, bei ihren Bemühungen, zur Lösung der im ehemaligen Jugoslawien auch weiterhin tobenden Konflikte beizutragen, stärker mit dem Generalsekretär zusammenzuarbeiten",⁵¹ und nahm somit, wenn auch nicht ausdrücklich, auf die KSZE als regionale Abmachung Bezug.

Am 28. Oktober 1992 nahm die VN-Generalversammlung in ihrer Resolution 47/10 "die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sie seien sich darin einig, daß die Konferenz eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit darstellt", mit "Genugtuung" zur Kenntnis und beschloß, sich mit der "Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" zu befassen.⁵²

Bereits am 17. Juni 1992 hatte der VN-Generalsekretär in seiner "Agenda für den Frieden" darauf hingewiesen, daß "(d)ie Charta den Begriff der regionalen Abmachungen und Einrichtungen absichtlich nicht genau ab(grenzt) und damit ein nützliches Maß an Flexibilität für das Vorgehen einer Gruppe von Staaten im Hinblick auf Angelegenheiten, bei denen regionale Maßnahmen angebracht sind, gewährt, was auch zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen könnte".⁵³ Bei Zusammenschlüssen dieser Art könnte es sich, so Boutros-Ghali, um "Vertragsorganisationen", aber auch einfach nur um "Gruppen" von Staaten handeln,⁵⁴ womit wohl auch Staatenverbindungen, die auf außerrechtlichen

⁴⁹ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 24. April 1992 (S/23842), in: Vereinte Nationen 3/1992, S. 109.

⁵⁰ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 12. Mai 1992 (S/23904), in: Vereinte Nationen 5/1992, S. 172.

⁵¹ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 24. Juni 1992 (S/24346), in: Vereinte Nationen 6/1992, S. 215 (Hervorhebung vom Verf.).

⁵² Der Text der Resolution ist abgedruckt in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 150.

⁵³ S/24111, Ziff. 61, auszugsweise abgedruckt in: Europa-Archiv 24/1992, S. D 657ff., hier D 668.

⁵⁴ Vgl. S/24111, Ziff. 61, ebenda.

Abmachungen beruhen, ins Auge gefaßt werden. Im Rahmen seiner darauffolgenden Würdigung der von regionalen Abmachungen und Einrichtungen unternommenen Maßnahmen zur Friedenssicherung unterstreicht der Generalsekretär dann auch die zentrale Bedeutung der "mit Unterstützung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unternommenen Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten für die Bewältigung der Krise im Balkan und in den benachbarten Gebieten".⁵⁵

Ende Januar 1993 stellte der VN-Sicherheitsrat dann im Rahmen seiner Prüfung der "Agenda für den Frieden" hinsichtlich der Ausführungen des VN-Generalsekretärs zu den Regionalorganisationen fest, "wie wichtig die in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erzielte Vereinbarung ist, die KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen anzusehen".⁵⁶

Die KSZE, nunmehr OSZE, wird somit nicht nur von ihren Teilnehmerstaaten, sondern auch von den Vereinten Nationen, d.h. vom Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem Generalsekretär, als regionale Abmachung angesehen. Abweichende Ansichten seitens der VN-Mitgliedstaaten sind nicht ersichtlich.

Damit bleibt festzuhalten, daß hinsichtlich des Begriffs der "regionalen Abmachung" eine Vertragsinterpretation durch die politisch relevanten VN-Gremien dahingehend stattgefunden hat, daß im Falle der KSZE/ OSZE vom bisherigen Erfordernis eines völkerrechtlichen Gründungsvertrages abgesehen wurde.

Hintergrund hierfür dürfte das Bestreben der VN gewesen sein, angesichts der seit Ende des Kalten Krieges sich ständig erhöhenden Belastung der Weltorganisation und insbesondere des Sicherheitsrates die Regionalorganisationen vermehrt zur Konfliktprävention und friedlichen Konfliktbeilegung in ihren betreffenden Regionen heranzuziehen, um so die lokalen Kenntnisse und den politischen Einfluß der regionalen Akteure verstärkt in den Dienst der Friedenssicherung zu stellen und damit die Vereinten Nationen bei ihrer Aufgabe der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit zu entlasten.⁵⁷ Die KSZE bot sich hier nicht nur wegen ihres räumlichen Bereiches (Konfliktregionen ehemalige Sowjetunion und ehema-

⁵⁵ S/24111, Ziff. 62, ebenda.

⁵⁶ Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 28. Januar 1993 (S/23842), in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 151.

⁵⁷ Vgl. hierzu die Ziffern 64 und 65 der "Agenda für den Frieden" (S/24111, a.a.O. (Anm. 53), S. D 668-669), die vom SR "mit Genugtuung zur Kenntnis genommen wurden". Erklärung des Präsidenten des SR vom 28. Januar 1993 (S/23842), in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 150. Vgl. auch Peter Schlotter, Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII: Die KSZE und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 137ff.; Herbert Honsowitz, "OSZE zuerst", Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49ff.

liges Jugoslawien), ihres auf der Tradition als Konsultationsforum beruhenden Ansehens,⁵⁸ sondern auch wegen ihrer ausdifferenzierten und teilweise in den Konfliktregionen bereits zum Einsatz gekommenen Verfahren zur Streitbeilegung, von denen die Vergleichs- und Schiedsverfahren vor dem OSZE-Gerichtshof sogar auf einer völkervertragsrechtlichen Grundlage beruhen, in besonderem Maße an. Die Qualifizierung als regionale Abmachung eröffnete die Möglichkeit, das bisherige institutionelle Nebeneinander von KSZE und Vereinten Nationen allmählich zu einer engen Verzahnung von Regional- und Universalorganisation auszubauen⁵⁹ und so zu einer effektiveren Konfliktprävention und -lösung zu gelangen. Der Verzicht auf einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag als Voraussetzung für die Qualifikation einer Staatengruppe als "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta im Falle der KSZE stellt sich mithin als eine am *effet-utile* orientierte teleologische Interpretation der VN-Charta durch ihre Organe Sicherheitsrat, Generalversammlung und Generalsekretär dar. Die OSZE ist somit auch ohne Gründungsvertrag eine "regionale Abmachung" im Sinne von Kapitel VIII VN-Charta und kann so die ihr nach diesem Kapitel zufallenden Aufgaben wahrnehmen sowie gegebenenfalls vom Sicherheitsrat zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter dessen Autorität in Anspruch genommen werden.⁶⁰

Perspektiven des völkerrechtlichen Status der OSZE angesichts der Beratungen zur Europäischen Sicherheitscharta

Sicherheitsmodell und Europäische Sicherheitscharta

Auf ihrem Gipfeltreffen Anfang Dezember 1996 in Lissabon verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten die "Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert".⁶¹ In dieser

⁵⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen bei Honsowitz, a.a.O. (Anm. 57), S. 52.

⁵⁹ Zur institutionellen Zusammenarbeit zwischen KSZE und UNO vgl. Honsowitz, a.a.O. (Anm. 57), S. 51f.; sowie Emmanuel Decaux, La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionelle, in: *European Journal of International Law* 5/1994, S. 270; Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wandel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, in: *OSZE-Jahrbuch 1995*, a.a.O. (Anm. 35), S. 375-383, sowie Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, in: *OSZE-Jahrbuch 1996*, a.a.O. (Anm. 18), S. 417-434.

⁶⁰ Art. 53 Abs. 1 VN-Charta.

⁶¹ Lissabonner Dokument 1996, Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 461-465, hier S. 465; vgl. auch die Beiträge von Heinrich Schneider und Shannon Kile/Adam Daniel Rotfeld im vorliegenden Band.

Erklärung beschlossen sie, auf Grundlage der Arbeit am Sicherheitsmodell "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung (zu ziehen)".⁶² Im Rahmen der Beratungen über diese Charta wird gegenwärtig diskutiert, ob die OSZE auf eine völkerrechtliche Basis gestellt werden soll, ob also die anvisierte OSZE-Charta ein völkerrechtliches Dokument darstellen soll und welche Bereiche der OSZE im einzelnen verrechtlicht werden sollen. Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Verrechtlichung und ihre Vor- bzw. Nachteile seien nachfolgend kurz dargestellt.

Völkerrechtlicher Vertrag, der die Kompetenzen der OSZE-Institutionen zusammenfaßt

Im Gegensatz zu anderen Organisationen besitzt die OSZE bis zum heutigen Tag kein Dokument, in dem die Kompetenzen ihrer Institutionen zusammenfassend aufgeführt sind. Grund hierfür ist die kontinuierliche Institutionalisierung der KSZE seit der Charta von Paris. Die seinerzeit geschaffenen Institutionen wurden durch die Beschlüsse der nachfolgenden Gipfeltreffen, Rats- bzw. Ministerratstreffen sowie Treffen des AHB bzw. des Hohen Rates zum Teil erheblich modifiziert. Zudem wurden auf diesen Treffen zusätzliche Institutionen geschaffen, deren Kompetenzen im Laufe nachfolgender Treffen weiter ausgebaut wurden. Auch bei der Umbenennung der KSZE in OSZE wurde auf eine zusammenfassende Kompetenzaufzählung der verschiedenen Institutionen verzichtet.

Die Handlungsbefugnisse der OSZE-Institutionen befinden sich somit nicht in einem einzigen Dokument, sondern lassen sich erst aus der Zusammenschau der in einer Vielzahl von KSZE-/OSZE-Dokumenten verstreuten institutionellen Bestimmungen erschließen. Aus diesem Grunde sowie insbesondere angesichts der zunehmenden Verantwortung der OSZE auf internationaler Ebene wäre eine aktuelle Zusammenfassung dieser Bestimmungen in einem OSZE-Dokument nicht nur zweckmäßig, sondern auch dringend notwendig, um so die für eine wirksame Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Staaten wichtige Transparenz der eigenen Entscheidungsabläufe und Handlungsmöglichkeiten zu gewährleisten.⁶³

Allerdings ist für eine derartige Zusammenfassung der Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages nicht erforderlich, weil es hier nicht um die einen

⁶² Sicherheitsmodell, a.a.O. (Anm. 61), Ziff. 11, letzter Absatz, S. 465.

⁶³ Eine Zusammenstellung der Kompetenzen der OSZE-Institutionen findet sich bei Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 34-58.

solchen Vertrag voraussetzende Ausgestaltung der OSZE mit völkerrechtlichen Rechten geht, die dann von deren Organen wahrgenommen werden, sondern lediglich um eine umfassende Auflistung der nur politisch verbindlichen Befugnisse der jeweiligen OSZE-Institutionen. Eine politisch bindende Charta wie die Charta von Paris wäre deshalb ausreichend und angesichts ihres im Vergleich zu einem völkerrechtlichen Vertrag flexibleren Charakters betreffend Inkrafttreten und zukünftiger wesentlicher Kompetenzänderungen (kein zeitaufwendiger innerstaatlicher Ratifikationsprozeß) einem völkerrechtlichen Vertrag vorzuziehen.

Völkerrechtlicher Vertrag, der der OSZE Völkerrechtssubjektivität verleiht

Ein solcher Vertrag würde bedeuten, daß die OSZE eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität werden würde, ihre Organe hätten die Möglichkeit, für die OSZE im Rahmen der Rechte, mit denen die Organisation von ihren Teilnehmerstaaten ausgestattet wurde, rechtsverbindlich zu handeln. Sie könnten also Verträge mit Teilnehmerstaaten, dritten Staaten oder internationalen Organisationen abschließen. Die bisherige Praxis des Abschlusses eines Memorandum of Understanding mit dem Gastland einer OSZE-Mission oder des Aushandelns politisch bindender Übereinkommen mit anderen internationalen Organisationen könnte dann durch den Abschluß rechtlich verpflichtender Verträge ersetzt werden. Hinsichtlich des Status von Mitgliedern der OSZE-Missionen wäre dies von großem Vorteil für die Fälle, in denen es um die Durchsetzung von Schadensersatzforderungen oder die Gewährleistung von Immunitäten und Privilegien geht.⁶⁴

Andererseits sollte man nicht übersehen, daß ein derartiger völkerrechtlicher Vertrag einen langandauernden Ratifikationsprozeß in den Teilnehmerstaaten bedingen würde. Zudem wehren sich einige Teilnehmerstaaten vehement dagegen, der OSZE Völkerrechtssubjektivität in jeglicher Form zu gewähren, weil dies in ihren Augen letztendlich darauf hinausliefe, die OSZE auf Kosten der NATO zur führenden Sicherheitsorganisation in Europa auszubauen.

Eine andere Frage ist, für welche Bereiche der OSZE Völkerrechtssubjektivität verliehen wird. Die Gewährung von nur begrenzter Völkerrechtssubjektivität, beispielsweise nur für die mit einer Peacekeeping-Operation zusammenhängenden Aspekte, kann sich in der Praxis leicht als nicht durchführbar erweisen. Außerdem könnten die zunächst auf einen bestimmten Bereich begrenzten völkerrechtlichen Kompetenzen aufgrund der

⁶⁴ Die bisherige Verpflichtung zur Gewährung von Vorrechten und Immunitäten für Missionsteilnehmer (vgl. Zusätzlicher Beschluß von Rom, a.a.O. (Anm. 30), Anhang 1, Ziff. 15) ist nur politischer Natur und daher nicht einklagbar.

"implied powers" Lehre⁶⁵ auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden, in denen die OSZE dann für ihr Handeln völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könnte.

Völkerrechtlicher Vertrag, der eine rechtsverbindliche Interpretation der Prinzipien der Helsinki-Schlußakte beinhaltet

Eine umfassende, rechtsverbindliche Interpretation der Helsinki-Prinzipien in einem völkerrechtlichen Vertrag, durch den zwischen den Teilnehmerstaaten geltendes, partikuläres Völkerrecht geschaffen würde, ist aus rechtlicher Sicht im Hinblick auf geänderte Interpretationsansätze und angesichts des umstrittenen Verhältnisses einzelner Prinzipien zueinander durchaus wünschenswert.

Betrachteten beispielsweise die sozialistischen Staaten Osteuropas bis Ende der achtziger Jahre im Rahmen der von ihnen begründeten sozialistischen Völkerrechtslehre die Anmahnung der Einhaltung der Menschenrechte als eine unter das Nichteinmischungsprinzip (Helsinki-Prinzip Nr. VI) fallende, völkerrechtlich unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten, so stellt das 1991 von ihnen mitearbeitete Moskauer Dokument fest, daß "Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen sind".⁶⁶ Demzufolge erklären die KSZE-Teilnehmerstaaten, also auch die ehemals sozialistischen Staaten, im darauffolgenden Satz "mit großem Nachdruck und unwiderruflich, daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".⁶⁷ Diese geänderte Interpretation des Inhalts des Nichteinmischungsprinzips könnte bei Abschluß eines Vertrages mit dem oben genannten Inhalt in partikulär geltendes Völkerrecht transformiert werden.

Eine verbindliche Interpretation aller Helsinki-Prinzipien scheint hingegen aus politischen Gründen nur schwer erzielbar, lehnen doch einige Teilnehmerstaaten eine Debatte über fest etablierte Prinzipien grundsätzlich ab und bestehen bei anderen Teilnehmerstaaten unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich des Verhältnisses einzelner Prinzipien zueinander. Dies gilt insbesondere für die politisch hochbrisante Frage der Erreichung von Konkordanz zwischen dem Prinzip der territorialen Integrität

⁶⁵ Zum Inhalt der "implied powers"-Lehre vgl. Anm. 23.

⁶⁶ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE: Dokument des Moskauer Treffens, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4, vor Abschnitt I.

⁶⁷ Ebenda.

von Staaten (Helsinki-Prinzip Nr. IV) und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker (Helsinki-Prinzip Nr. VIII).⁶⁸

Völkerrechtlicher Vertrag, demzufolge bestehende KSZE-/OSZE-Dokumente Völkerrechtsverbindlichkeit erhalten

Gegenwärtig beruht das gesamte OSZE-Normengeflecht bis auf zwei Ausnahmen auf außerrechtlichen politischen Vereinbarungen. Diese Art von Normen wurde von den Teilnehmerstaaten bewußt gewählt, um so insbesondere die Sachverhalte, die sie vertraglich zu normieren (noch) nicht bereit sind, zumindest außerrechtlich zu vereinbaren.⁶⁹ Dies galt früher und gilt auch heute noch in besonderem Maße für den Bereich der Menschenrechts- und Minderheitenfragen. Die außerrechtlichen Vereinbarungen besitzen insoweit Ersatzfunktion.⁷⁰ Zwar haben mehrere Teilnehmerstaaten in bilateralen Verträgen die rechtliche Verbindlichkeit bestimmter OSZE-Normen im Verhältnis ihrer Staaten zueinander vereinbart, doch bestehen in einigen Teilnehmerstaaten nach wie vor Vorbehalte, die erarbeiteten politischen Verpflichtungen in Völkerrecht zu transformieren. Ein Vertrag, demzufolge die bislang ausgearbeiteten OSZE-Dokumente völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen, ist somit nicht zu erwarten.

Völkerrechtlicher Vertrag, demzufolge zukünftige OSZE-Dokumente als völkerrechtliche Verträge abzuschließen sind

Der fehlende Rechtscharakter der OSZE-Dokumente führt zwar dazu, daß die in ihnen enthaltenen Bestimmungen nicht rechtlich einklagbar sind, eröffnet aber auf der anderen Seite den Staaten die Möglichkeit, Sachverhalte zu normieren, die sie vertraglich zu regeln noch nicht bereit sind. Ein anderer Grund für die Wahl außerrechtlicher Vereinbarungen ist die Schwerfälligkeit der internationalen Rechtserzeugung infolge der Mitwirkung innerstaatlicher Gremien.⁷¹ Der Regelung bedürftige Angelegenheiten können somit schneller, wenn auch nur politisch bindend, normiert werden. Zudem kann die Regelungsfähigkeit einzelner Normen erst einmal in der Praxis überprüft werden, bevor diese Normen dann "in

⁶⁸ Vgl. hierzu und zu den damit verbundenen Fragen Wenig, a.a.O. (Anm. 1), S. 323-339.

⁶⁹ Vgl. Wilhelm Höynck, KSZE und Sicherheitskooperation, in: Lennart Souchon, Völkerrecht und Sicherheit, Berlin 1994, S. 90; Thomas Buergenthal, The CSCE Rights System, in: The George Washington Journal of International Law and Economics 1/1991, S. 384ff.; Fastenrath, a.a.O. (Anm. 18), S. 456-464.

⁷⁰ Wolfgang Heusel, "Weiches" Völkerrecht, Baden-Baden 1991, S. 309ff.

⁷¹ Zur Frage, ob ein Ausweichen in außerrechtliche Einigungsformen zur Umgehung nationaler Zustimmungsprozeduren verfassungsrechtlich zulässig ist, vgl. Heusel, a.a.O. (Anm. 70), S. 311.

Vertragsform gegossen werden".⁷² All diese Vorteile, die ja gerade die Einzigartigkeit und den Erfolg der OSZE begründen, gingen bei einer Regelung des oben genannten Inhalts verloren. Eine völkerrechtliche Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Regelung zukünftiger Sachverhalte nur noch in vertraglicher, rechtsverbindlicher Form ist daher ebenfalls nicht zu erwarten.

Resümee

Zu welchem Ergebnis die Beratungen über die Europäische Sicherheitscharta letztlich gelangen werden, bleibt abzuwarten. Eine Verleihung von Völkerrechtssubjektivität an die OSZE ist trotz der hiermit einhergehenden Vorteile für die Zusammenarbeit mit anderen Völkerrechtssubjekten bzw. der hierdurch gewährleisteten Rechtssicherheit für ihre Missionsteilnehmer aufgrund politischer Erwägungen in einigen Teilnehmerstaaten zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erwarten.

⁷² Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984, § 655.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Japan und die OSZE

Japans institutionelle Stellung in der KSZE/OSZE

Seit dem Gipfeltreffen von Helsinki im Juli 1992 hat Japan an verschiedenen Treffen und Aktivitäten der KSZE/OSZE teilgenommen. Aus folgenden Gründen hat Japan einen besseren Zugang zur KSZE/OSZE als jeder andere nichtteilnehmende Staat: erstens wegen seiner gemeinsamen Wertebasis; zweitens wegen seiner Rolle als "Lieferant weicher Sicherheit" durch seine bedeutenden Beiträge zur Stabilität der OSZE-Region; drittens durch seine direkten legitimen Sicherheitsinteressen in der OSZE, da Japan in einer angrenzenden Region gelegen ist.

Die Gipfelerklärung von Helsinki enthält den folgenden Abschnitt über nichtteilnehmende Staaten: "Wir haben den Dialog mit nichtteilnehmenden Staaten ausgeweitet und sie eingeladen, sich auf selektiver Grundlage an unseren Aktivitäten zu beteiligen, wenn sie einen Beitrag leisten können."¹ Der zweite Teil des Gipfeldokuments, die "Beschlüsse von Helsinki", definiert die Einzelheiten der Beziehungen mit Japan und schafft dabei einen dauerhaften institutionalisierten Rahmen: "In Übereinstimmung mit Ziffer 45 des Prager Dokuments beabsichtigen die Teilnehmerstaaten, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen und gehaltvolle Beziehungen mit nichtteilnehmenden Staaten wie etwa Japan zu entwickeln, die sich für die KSZE interessieren, ihre Prinzipien und Zielsetzungen teilen und sich in entsprechenden Organisationen aktiv an der europäischen Zusammenarbeit beteiligen. Zu diesem Zweck wird Japan eingeladen, KSZE-Treffen beizuwohnen, einschließlich der von Staats- und Regierungschefs, des KSZE-Rates, des Ausschusses Hoher Beamter und anderer geeigneter Gremien, die spezifische Themen der erweiterten Konsultationen und Zusammenarbeit erörtern. Vertreter Japans können, ohne an der Vorbereitung und Annahme von Beschlüssen mitzuwirken, bei solchen Treffen Beiträge zu Themen leisten, an denen Japan direkt interessiert ist und/ oder zu denen es aktiv mit der KSZE zusammenzuarbeiten wünscht."²

Seit dem institutionellen Wandel der KSZE wurde Japan zur Teilnahme an verschiedenen Treffen eingeladen, einschließlich solcher des Hohen Rates, des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, ebenso zu

¹ Helsinki-Dokument 1992, Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin 1992, Losebl.-Ausg., Kap. B.4, S. 11.

² Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6, S. 25-26.

Gipfeltreffen, Überprüfungskonferenzen, Vorbereitungstreffen sowie solchen des Ministerrates und zu Seminaren. Der Beschluß von Helsinki ermöglicht es Japan auch, den Prozeß der Ausarbeitung von Dokumenten zu beobachten und zu verfolgen, da Japan ohne jede Information seine vitalen Interessen nicht vertreten und keinen Beitrag zur OSZE leisten kann. Der Helsinki-Beschluß versetzt Japan in die Lage, seine Ansichten darzulegen. Japan verfolgte daher den formellen Prozeß der Ausarbeitung aller Dokumente der Arbeits- und Textentwurfgruppen und im Ausschuß der Gipfel- und anderer Treffen, einschließlich derjenigen des Ministerrates und des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) bzw. des Hohen Rates, wie der AHB seit 1995 heißt.

Bei der Ausarbeitung der "Japan-Formel" des Folgetreffens von Helsinki gründete sich der Konsens über den entsprechenden Abschnitt auf eine Formulierung der USA und Großbritanniens vom 6. Juli 1992. Ende Juni hatten die USA die neue Kategorie einer "assozierten Mitgliedschaft" vorgeschlagen. Die Vereinigten Staaten befürworteten nachhaltig, eine Formel zu finden, die Japan die Teilnahme an der KSZE ermöglichte, ohne den Zusammenhalt der KSZE dadurch zu verwässern, daß eine unbegrenzte Anzahl von Ländern von außerhalb des KSZE-Gebietes eingeladen würde. Daher schlugen die USA vor, das Kriterium der Mitgliedschaft in der OECD sowie weitere geeignete Kriterien einzuführen, um die Zahl der Kandidaten für engere Beziehungen zu begrenzen.

Die USA schlugen vor, daß Japan an folgenden KSZE-Treffen teilnehmen sollte: an Gipfeltreffen und solchen des Ministerrates auf Ebene der Außenminister, wobei Japan dort Rederecht eingeräumt werden sollte; an Treffen des Ausschusses Hoher Beamter auf der Ebene Hoher Beamter, wobei der Vorsitzende Japan zu Wortmeldungen einladen können sollte; an Folgetreffen, einschließlich der formellen Plenar- und der Arbeitsgruppensitzungen, auf der Ebene Hoher Beamter oder darunter und mit dem Recht zur Teilnahme an den Diskussionen; an der Arbeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und des Konfliktverhütungszentrums (KVZ), auf der Ebene Hoher Beamter oder darunter, wobei der Vorsitzende Japan zur Wortmeldung einladen können sollte. Der US-Vorschlag erläuterte den Grund, warum Japan zur Teilnahme eingeladen und das Rederecht haben sollte, folgendermaßen: Der Zweck, daß Japan seine Beziehungen zur KSZE formalisiere, liege darin, Informationen zu liefern und in KSZE-Fragen, die Japan betreffen, Gehör zu finden. Japans Beteiligung sei auf die Sachdiskussion begrenzt und schließe nicht die Teilnahme an der Beschlußfassung ein.

Auch die EG-Mitgliedsländer unterbreiteten Vorschläge für die Beziehungen der KSZE zu nichtteilnehmenden Staaten. Der erste Entwurf der EG vom 6. Mai 1992 sprach sich für einen neuen Status für Japan aus, der sich

von dem der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten, wie er in den Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen von 1973 definiert wurde, unterscheidet. Insofern verfolgten die USA und die EG den gleichen Ansatz. Der erste Entwurf der EG-Staaten lautet folgendermaßen: "(Nichtteilnehmende Staaten, die) die Ideale, Standards und Ziele der KSZE teilen, einschließlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, und die in der Nachbarschaft des KSZE-Gebiets gelegen sind, haben Interesse an einem engen, dauerhaften Dialog mit den KSZE-Teilnehmerstaaten gezeigt, insbesondere durch die gemeinsame Mitgliedschaft in den relevanten Institutionen und Organisationen." Nach diesem Vorschlag hätte Japan auf Ad-hoc-Basis eingeladen werden können, Beiträge zu künftigen Aktivitäten, einschließlich Folgetreffen und anderen Treffen, zu leisten. Der Vorschlag bestimmte als Kanal für den regelmäßigen Informationsaustausch den Amtierenden Vorsitzenden des Rates oder des AHB, die KSZE-Institutionen und Japan, die "die zeitgerechte Notifizierung offizieller KSZE-Dokumente und einen Austausch anderer wichtiger Dokumentation"³ sichern könnten.

Der Unterschied zwischen den japanischen Vorstellungen und dem EG-Vorschlag bestand darin, daß letzterer die japanische Beteiligung auf einer Ad-hoc- und Einladungsbasis vorsah, während die US-amerikanische Idee eine dauerhafte japanische Beteiligung sicherstellte. Der überarbeitete EG-Vorschlag veränderte diesen Punkt folgendermaßen: "Die genannten Staaten könnten als Sondergäste zu Gipfel- und Ratstreffen eingeladen werden und in dieser Eigenschaft in angemessener Form Beiträge zu künftigen KSZE-Aktivitäten, einschließlich Folgetreffen und spezialisierter Foren im Rahmen des AHB, leisten."⁴

Das oben zitierte endgültige Ergebnis dieser Verhandlungen schuf einen neuen Status für Japan, der sich von dem der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten unterscheidet. Die Idee der KSZE, die Beziehungen zu nichtteilnehmenden Staaten zu vertiefen und zu erweitern, läßt sich bis zur Pariser Charta von 1990 zurückverfolgen, deren Abschnitt "Die KSZE und die Welt" die Ansicht zum Ausdruck bringt: "Wir sind bereit, die gemeinsamen Anstrengungen zur Förderung der Gesamtheit der grundlegenden menschlichen Werte mit allen und mit jedem einzelnen dieser Staaten zu tragen."⁵ Die Teilnehmer des Berliner Ratstreffens vom Juni 1991 legten Wert darauf, "daß die KSZE offenbleiben muß für Dialog und Zusammenarbeit mit der übrigen Welt, und nahmen das Interesse anderer Länder an der KSZE zur

³ CSCE/HM/WG1/6.

⁴ CSCE/HM/WG1/6/Rev. 1.

⁵ Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 7.

Kenntnis."⁶ Sie beauftragten den AHB, dem folgenden Ratstreffen zu berichten. Auf dem Berliner Ratstreffen legte der Außenminister Italiens, Gianni de Michelis, einen Vorschlag vor, Japan in die KSZE einzubeziehen.⁷ Ende Oktober 1991 brachte Italien einen Vorschlag zur Aufnahme eines Dialogs mit Japan im AHB in Umlauf. Das Prager Ratstreffen Ende Januar 1992 kam zu der Schlußfolgerung, das Folgetreffen von Helsinki zu ersuchen, "Empfehlungen über praktische Wege zur Einrichtung eines flexiblen Dialogs"⁸ zu erarbeiten. Die Aufnahme des Dialogs mit Japan wurde von zahlreichen Ländern nachhaltig unterstützt, so z.B. vom tschechischen Präsidenten Havel in seiner Erklärung auf dem Treffen des Ministerrats in Prag.⁹ Dasselbe wurde von vielen Staatsmännern, darunter der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher, der US-amerikanische Außenminister James Baker, der russische Außenminister Andrej Kosyrew und der österreichische Außenminister Alois Mock, in bilateralen Gesprächen mit Japan zwischen Februar und April 1992 deutlich gemacht.

Japans Interessen in der OSZE

Die Errichtung einer direkten Verbindung zwischen der OSZE und Japan ist Teil der Strategie Japans, nach dem Ende der militärischen Ost-West-Konfrontation in Europa die Beziehungen zu Europa und mit europäischen und transatlantischen Institutionen zu stärken. Während der Zeit des Kalten Krieges war Japan nicht in politische und Sicherheitsberatungen über Europa einbezogen, mit Ausnahme seiner Mitgliedschaft in der G-7. Demgegenüber nahm Japan in den zwanziger Jahren als Mitglied des Rats des Völkerbundes an verschiedenen Aktivitäten friedlicher Streitschlichtung teil, so z.B. in der Frage Oberschlesiens.

Nach den dramatischen Veränderungen in Europa 1989 wurde Japan gebeten, als Mitglied der G-7 zu den Reformen und zum Wiederaufbau in Mittel- und Osteuropa, der ehemaligen UdSSR und dem früheren Jugoslawien beizutragen. Japan hat zu diesem Prozeß des Wiederaufbaus über die G-24, die OECD, die EBRD und über bilaterale Zusammenarbeit Beiträge geleistet. Um dies tun zu können, mußte Japan mit der Situation vor Ort

⁶ Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.1, S. 4.

⁷ Zu weiteren Einzelheiten siehe: Takako Ueta, Japan and the CSCE, in: Michael Lucas (Hrsg.), *The CSCE in the 1990s*, Baden-Baden 1993, S. 209-212.

⁸ Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5, S. 10.

⁹ Vgl. Statement by H. E. Vaclav Havel, President of the Czech and Slovak Federal Republic at the Second Meeting of the Council of Ministers for Foreign Affairs of the CSCE, Prague, 30 January 1992.

vertraut sein und in die politischen Beratungen einbezogen werden.

Der zweite Grund besteht darin, daß Japan legitime Sicherheitsinteressen im OSZE-Gebiet hat, da es in einer angrenzenden Region gelegen ist. Jeder rüstungskontrollpolitische Rahmen, einschließlich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM), und jeder regionale Konflikt in Japans Nachbarschaft innerhalb der OSZE könnten Japans Sicherheitsinteressen berühren. Ein Beispiel ist das Anwendungsgebiet der VSBM. Nach Angaben der vom National Institute for Defense Studies herausgegebenen *East Asian Strategic Review* wurde nach dem KSE-Vertrag (Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa) begrenztes Gerät in Gebiete östlich des Ural verlegt, was zu einer Modernisierung der russischen Streitkräfte im Fernen Osten führte.¹⁰

Die wachsende Bedeutung Europas und europäischer Länder in der internationalen Politik hat zu einer Intensivierung des Dialogs zwischen Japan und Europa geführt. Nach 1989 stärkte Japan den Dialog mit der EG durch die Erklärung von Den Haag (Gemeinsame Erklärung zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und Japan).¹¹ Neben der Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu europäischen Ländern errichtete und stärkte die Erklärung von Den Haag einen strukturierten Konsultationsrahmen, einschließlich eines jährlichen Gipfeltreffens zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem Präsidenten der Kommission und dem japanischen Premierminister, und weitete darüber hinaus die Kooperationsbeziehungen aus. Die NATO und Japan veranstalten seit 1990 alle zwei Jahre Seminare, an denen auch Wissenschaftler teilnehmen, und halten ebenfalls im Zwei-Jahres-Rhythmus Beratungen auf der Ebene hoher Beamter ab. Beim Europarat erhielt Japan Beobachterstatus, was ihm die Möglichkeit gab, in umfassender Weise auf Expertenebene an verschiedenen Treffen teilzunehmen.

Was Sicherheitsfragen betrifft, so führt Japan seit November 1990 bilaterale politische und militärische Gespräche mit Großbritannien, mit Deutschland und Frankreich seit Juni 1994. 1996 wurden neben der Gemeinsamen Presseerklärung des fünften Gipfeltreffens zwischen Japan und der EU im September in Tokio drei Partnerschaftsdokumente erstellt: die "Agenda für die japanisch-deutsche Partnerschaft" im Mai; die "UK/Japan Action Agenda: Special Partnership around the World" im September und "France-Japon 20 Actions pour l'An 2000" im November.

¹⁰ Vgl. The National Institute for Defense Studies (Hrsg.), *East Asian Strategic Review 1996-1997*, Tokio 1997, S. 129-130 (in japanischer Sprache).

¹¹ Vgl. Joint Declaration on Relations between Japan and the European Community and its Member States, 18 July 1991.

Diese Dokumente benennen konkrete Kooperationsbereiche. Das französisch-japanische Dokument z.B. wurde anlässlich des offiziellen Besuchs des französischen Präsidenten Chirac herausgegeben und legt regelmäßige und häufigere Konsultationen fest, so ein Gipfeltreffen wenigstens einmal jährlich, Außenministertreffen zweimal jährlich sowie Treffen der politischen Direktoren der beiden Außenministerien zweimal jährlich zum Zweck politischer Konsultationen, vor allem über Asien, Rußland, den Nahen Osten, Afrika, die VN und Abrüstungsfragen. In diesem Dokument begrüßt Frankreich auch Japans Interesse an der OSZE und unterstützt seine wachsende Rolle in der Organisation.¹²

Was das britische Dokument betrifft, so "erkennt die britische Regierung den wichtigen Beitrag an, den Japan zur Stabilität in Europa, einschließlich Bosniens und der Ukraine, leisten kann und unterstützt Japans Wunsch, in die entsprechenden europäischen Sicherheitsforen in vollem Umfang einbezogen zu werden". Weiter wird festgestellt, daß die britische Regierung von Anfang an Japans Teilnahme an der KSZE unterstützt hat.¹³

Die OSZE ist das einzige Forum, in dem Japan Tag für Tag direkten Zugang zu Informationen über die europäische Sicherheit hat. Der strukturierte Dialog mit der EU oder größeren europäischen Ländern bietet hingegen nicht die tägliche Information, die für Japans Entscheidungsfindung über Beiträge für die mittel- und osteuropäischen Länder, die GUS-Länder oder Bosnien unverzichtbar ist.

Für Japan ist die Teilnahme an der OSZE keine Frage des Prestiges. Japan hatte niemals einen gemeinsamen OSZE-Ansatz mit Südkorea. Südkorea hat wiederholt erklärt, daß es aus den Erfahrungen der OSZE lernen will, um sie auf die koreanische Halbinsel anzuwenden. Diesen Modell-Ansatz hat Japan niemals gewählt. Der Grund, warum Japan die Einrichtung eines institutionalisierten Dialogs mit der OSZE wollte, war die Notwendigkeit, direkt in den politischen Prozeß in Europa einbezogen zu werden.

Japan als "Lieferant weicher Sicherheit" für das OSZE-Gebiet

Japan ist de facto Lieferant weicher Sicherheit für das Gebiet der OSZE; das bedeutet, daß Japans verschiedene nichtmilitärische Beiträge für Mittel- und Osteuropa, die ehemalige UdSSR und das frühere Jugoslawien dort Stabilität schaffen. Unter den nichteuropäischen und nichtamerikanischen Mächten, die etwas für diese Länder leisten, steht Japan an erster Stelle.

¹² Vgl. France-Japon 20 Actions pour l'An 2000, Tokyo, le 18 novembre 1996.

¹³ UK/Japan Action Agenda: Special Partnership around the World, 2 September 1996.

Japans Beitrag ist hauptsächlich reaktiv in dem Sinne, daß Japan als wirtschaftlicher Riese seinen fairen Anteil beisteuern muß. Dies spiegelt nicht Japans Wirtschaftsinteressen in dieser Region wider, da die japanischen Firmen mit dieser Region nicht vertraut sind und Japan seine Handelspartner im asiatisch-pazifischen Raum hat.

Nach Deutschland und den USA ist Japan, gemessen an seinen Verpflichtungen, die Nummer drei bei den verschiedenen Hilfsprogrammen für Rußland. Japan zahlt insgesamt mehr als 4,5 Milliarden US-Dollar für humanitäre und technische Hilfe, um den Übergang zur Marktwirtschaft zu erleichtern, sowie für nicht rückzahlbare Hilfen zur Zerstörung der Atomwaffen. Zum Januar 1996 hatte Japan auf Verpflichtungsbasis 6,3 Milliarden US-Dollar für die GUS-Staaten aufgewendet.

Für die mittel- und osteuropäischen Länder hat Japan nach den Daten vom Juni 1996 auf Verpflichtungsbasis rund 5,7 Milliarden US-Dollar aufgebracht. Dies umfaßt nicht rückzahlbare Hilfen (ungefähr zwei Milliarden US-Dollar), zu denen verschiedene technische und Nahrungsmittel-Hilfsprogramme gehören, sowie Kredite (3,7 Milliarden US-Dollar). Diese Daten schließen nicht die drei baltischen Staaten ein, denen Japan 200 Millionen US-Dollar in Anleihen und verschiedene technische Hilfsprogramme zugesagt hat.

Japan hat den Friedensschluß in Jugoslawien und den Rehabilitationsprozeß nach Beendigung des Krieges als Gelegenheit zur Zusammenarbeit der internationalen Gemeinschaft gesehen, obwohl dieser Konflikt keine direkten sicherheitspolitischen oder wirtschaftlichen Implikationen für Japan hat. Während des Krieges und der Friedensverhandlungen bis November 1995 trug Japan etwa 650 Millionen US-Dollar zu den friedenserhaltenden Maßnahmen der UN bei und etwa drei Millionen US-Dollar zu der Minenräumaktion der UNPROFOR. Für die Verwaltungskosten der Friedenskonferenz und die Beobachtungsmission an der Grenze zwischen Bosnien und dem neuen Jugoslawien wendete Japan eine Million US-Dollar auf, für humanitäre und Flüchtlingshilfe ungefähr 180 Millionen US-Dollar bis November 1995. Für Zwecke präventiver Diplomatie gewährte Japan Mazedonien eine Beihilfe und Albanien einen Kredit.

Für den Rehabilitationsprozeß nach Beendigung des Krieges in Bosnien machte Japan feste Zusagen über 500 Millionen US-Dollar für den Zeitraum von 1996 bis 1999, von denen es 1996 mindestens 130 Millionen bereitstellte. Für die Wahl im September 1996 zahlte Japan zwei Millionen US-Dollar und eine weitere Million für die Unterstützung unabhängiger Medien. 80 Millionen US-Dollar gab Japan 1996 für die Repatriierung von Flüchtlingen aus. Bei der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton trug Japan mit 2,54 Millionen US-Dollar zu den Verwaltungsko-

sten des Büros des Hohen Vertreters bei sowie mit 14,36 Millionen US-Dollar zur UN-Mission.

Seit Februar 1996 stellt Japan zwei Mitarbeiter des Büros des Hohen Vertreters, im Rahmen der OSZE weitere sieben Experten für die OSZE-Langzeitmissionen, die "Spillover"-Überwachungsmission der OSZE für Skopje und die OSZE-Mission für Bosnien und Herzegowina. Für diese Missionen hat Japan Kommunikationsmöglichkeiten per Satellit bereitgestellt. Zu den Wahlen in Bosnien entsandte Japan 29 Überwacher und fünf Beobachter.

Auf dem OSZE-Wirtschaftsforum im Juni 1996 machte Japan klar, daß "in der Erkenntnis, daß Stabilität und stetige wirtschaftliche Entwicklung untrennbar sind, Japan die Hilfe der OSZE für die Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder und der der früheren Sowjetunion in Marktwirtschaften unterstützt".¹⁴ Zum Zwecke der Umwandlung und Demokratisierung dieser Länder hat die OSZE verschiedene Seminare organisiert, zu denen Japan Experten geschickt hat, einschließlich des Seminars über "Kleine und Mittlere Unternehmen" in Kirgisistan im Februar 1994, des Seminars über "Umwelt und Wirtschaft" in Estland im September 1994, des Seminars über Minderheiten im Mai 1995 in Kirgisistan, des Seminars über die "Sanierung der Umwelt" im Oktober 1995 in Usbekistan und des Seminars über Rechtsstaatlichkeit im November 1995 in Warschau. Dazu steuerte Japan mehr als 70.000 US-Dollar bei. Zu den Verwaltungskosten der OSZE trägt Japan seit 1995 jährlich 300.000 österreichische Schilling bei. Im Rahmen des Europarats hat Japan elf Experten zu verschiedenen Seminaren entsandt und seit 1993 ebenfalls finanzielle Hilfe angeboten. Schließlich hat Japan sich am Programm zur Unterstützung der Demokratisierung der Ukraine seit 1995 beteiligt.

Auf dem Weg zu einer fruchtbareren Zusammenarbeit

Unter den "Kooperationspartner"-Ländern hebt sich Japan wegen seiner internationalen Verantwortung, seiner Beiträge zur OSZE, seiner engen Beziehungen mit den OSZE-Ländern, aber auch wegen seiner direkten Sicherheitsinteressen in der OSZE-Region hervor. Ebenso ist Japan dadurch herausgehoben, daß es dieselben Werte mit der OSZE teilt. Japan stellte niemals eine militärische Sicherheitsbedrohung für die OSZE-Länder dar. Seit 1992 hat Japan niemals die OSZE-Aktivitäten durch die Einführung von "Out-of-area"-Themen gefährdet, die die Konzentration der OSZE auf Europa abschwächen könnten.

¹⁴ REF.SC/108/96, 29 March 1996, Japan and Economic activities of the OSCE.

Seit 1994 hat die OSZE ihre Beziehungen zu Japan gleichwohl nicht erfolgreich genutzt, vor allem weil der Geist der Beschlüsse von Helsinki 1992 nicht vollständig umgesetzt wurde. Zum Beispiel wurde Japan beim Budapester Gipfeltreffen aufgefordert, einen "schriftlichen" Beitrag einzureichen, was für keine Delegation zufriedenstellend ist. Sogar vor der Einrichtung seines institutionellen Status war Japan zu einem Redebeitrag auf dem Gipfeltreffen von Helsinki eingeladen worden. Während des Lissabonner Vorbereitungstreffens stellte ein Land Japans Präsenz in den formellen Textentwurfgruppen und im Ausschuß als solchem in Frage, obwohl Japan bereits in Budapest während des gesamten formellen Entwurfsprozesses und bei anderen Gelegenheiten zugegen gewesen war. Es scheint eine wachsende Inkonsistenz zu geben, die der Verbesserung der Zusammenarbeit nicht förderlich ist. In dieser Hinsicht ist die "Verknüpfungs-Taktik", die auf eine Aufwertung des Status und des Zugangs der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zielt und diese gegen Japans Status ausspielt, nicht konstruktiv.

Der Status Japans und der anderer nichtteilnehmender Staaten waren von Anfang an unterschiedlich, und es gibt gute Gründe dafür, unterschiedliche Kategorien zu haben. Es gibt keinen Grund, eine einzige Kategorie zu bilden. Wenn ein Land Japans Beteiligung blockiert, so heißt dies nicht, daß die Teilnehmerstaaten anderen nichtteilnehmenden Ländern einen besseren Zugang sichern werden. Ein solcher sollte durch Konsens unter den Teilnehmerstaaten erreicht werden und hat nichts mit Japans Status zu tun. Wenn ein Land die Beteiligung Japans blockiert, so kann dies Japans Beitrag zur OSZE gegen seinen Willen gefährden. Die Bildung einer asiatischen Gruppe ist gegenwärtig keine Lösung, da Japan und Südkorea nichts miteinander gemein haben. Der Grund, warum Japan die Einrichtung eines institutionalisierten Dialogs mit der OSZE wünschte, war die Notwendigkeit, in den politischen Prozeß in Europa einbezogen zu werden. Die Interessen der beiden Länder, Japan und Südkorea, an der OSZE sind zu unterschiedlich, um ihre Teilnahme an demselben Treffen zu rechtfertigen. Ein Dialog zwischen dem ASEAN Regional Forum (ARF) und der OSZE ist verfrüht, da kein Land das ARF vertreten kann. Es wäre ein rein zereemonielles Treffen. Statt dessen begann im März 1996 in Bangkok der ASEM-Prozeß (Asia-Europe Meeting). Die EU- und die ASEAN-Länder sowie Japan, China und Südkorea treffen sich auf verschiedenen Ebenen, einschließlich der der Staatschefs, zum Meinungsaustausch u.a. über Sicherheitsfragen.

Fruchtbarere Formen von Austausch und Zusammenarbeit können durch eine direkte Beteiligung erreicht werden. Von den OSZE-Ländern sind die USA, Rußland, Kanada und die EU Vollmitglieder des ARF. Japan und Südkorea, die ebenfalls Vollmitglieder des ARF sind, haben unterschied-

lichen Status in der OSZE. Durch diesen Kanal können beide Institutionen von den Erfahrungen der jeweils anderen profitieren. Das ist der Weg, die Zusammenarbeit voranzubringen.

Sicherheit ist unteilbar. Selbst wenn die OSZE innere Sicherheit erreicht hätte, könnten Instabilitäten in angrenzenden Gebieten die Sicherheit der OSZE berühren. Gleichmaßen gilt, daß Instabilitäten in OSZE-Teilnehmerstaaten die Sicherheit angrenzender Länder beeinträchtigen könnten. Um die Stabilität zu erhöhen, ist diesbezüglich die Anwendung von OSZE-Prinzipien, -Praktiken und -Mechanismen der Konfliktprävention und der friedlichen Beilegung von Vor-Konfliktsituationen und Konflikten zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten und nichtteilnehmenden Nachbarländern wünschenswert, wenn die Parteien zustimmen. Es gibt keinen Grund, den Erfahrungsschatz der OSZE nicht für ihre Nachbargebiete zu nutzen. Bestimmte Maßnahmen der in der OSZE entwickelten VSBM könnten auf Nachbarländer der OSZE ausgedehnt werden. Der Informationsaustausch ist allerdings nicht anwendbar, da er ein klar umrissenes geographisches Gebiet abdeckt und die spezifische Sicherheitssituation im OSZE-Raum widerspiegelt. Nützliche Bereiche sind "Risikominderung", "Kontakte" und "Kommunikation". Die OSZE-Länder verfügen über ein computergestütztes Kommunikationsnetz, das zum Zwecke der Risikoverminderung ihre Nachbarländer einbeziehen könnte. Der Austausch militärischer Information sollte jeweils zwischen einem OSZE-Land und seinem direkten Nachbarn durchgeführt werden. Zum Beispiel einigten sich Japan und Rußland darauf, VSBM auszuarbeiten. Rußland, China, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan unterzeichneten im April 1996 ein Grenzabkommen über vertrauensbildende Maßnahmen im Militärbereich. Der Open Skies-Vertrag ist zwar kein OSZE-Produkt, jedoch könnten künftig Nachbarländer eingeladen werden, sich ihm anzuschließen. Diese Ideen könnten in die Diskussion über das Sicherheitsmodell eingeführt werden.

Der stellvertretende Außenminister Japans, Shunji Yanai, gab auf der Sitzung des Ständigen Rates am 6. März 1997 eine Erklärung ab, in der er die Aufmerksamkeit auf Japans Beitrag und seinen besonderen Status lenkte. Nachdem er Japans Beitrag zu Bosnien und Herzegowina erläutert hatte, stellte er fest: "Wir wollen die Wirkung unserer Zusammenarbeit durch engere und stabilere Verbindungen mit der OSZE maximieren (...) Heute möchte ich darauf drängen, daß unsere Teilnahme an allen formellen Treffen der OSZE in vollem Umfang gesichert wird, wie es in diesem Beschluß (dem Beschluß des Gipfeltreffens von Helsinki, d.Verf.) vorgesehen ist, und daß unser Wunsch nach engeren Verbindungen in den internen Diskussionen über den Status der 'Kooperationspartner-Staaten' in Betracht gezogen wird. Ich wage zu wiederholen, daß Japan die grundlegenden Werte der OSZE in vollem Umfang teilt und zu ihren Aktivitäten bedeutende

Beiträge geleistet hat. Ich hoffe, daß die Teilnehmerstaaten diese Tatsachen nicht aus den Augen verlieren werden."¹⁵ Die OSZE-Teilnehmerstaaten werden aus der Beteiligung Japans mehr Nutzen ziehen können, wenn sie einen konkreten und einzigartigen Status für Japan finden.

¹⁵ REF.PC/139/97, 7 March 1997, Statement by Mr. Shunji Yanai, Deputy Foreign Minister of Japan at the meeting of the Permanent Council, March 6, 1997.

Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung

Unausgeschöpfte Möglichkeiten einer OSZE-NGO-Kooperation

Bereits die KSZE hat, bevor sie auf dem Budapester Gipfel 1994 zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umgewandelt wurde, der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine zunehmende Bedeutung beigemessen.¹ In Anbetracht der Rolle, die Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Kontrolle des Menschenrechtsschutzes zugewachsen ist, war das Interesse der KSZE zunächst auf diesen Sektor gerichtet, ohne indessen gleich zu konkreten Vorstellungen zu finden. So bestätigte das Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 noch mit abstrakter Formulierung das Recht, Nichtregierungsorganisationen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu bilden, und erkennt diesen Organisationen eine unbehinderte Kommunikationsmöglichkeit untereinander und mit internationalen Organisationen zu. Schon kurz darauf entwickelte die Charta von Paris diesen generellen Ansatz fort, indem die Rolle der Nichtregierungsorganisationen für die Erreichung der KSZE-Ziele anerkannt und die Erleichterung entsprechender NGO-Aktivitäten durch die KSZE-Staaten als förderlich erachtet wurde. Nichtregierungsorganisationen seien in geeigneter Weise in die Aktivitäten des KSZE-Prozesses einzubeziehen, wobei jedoch offen blieb, welche konkreten Kooperationsmodalitäten mit welchen Zielen verfolgt werden sollten. Auf der Moskauer Sitzung der Konferenz über die Menschliche Dimension von 1991 schließlich wurde der Vorschlag gemacht, den Nichtregierungsorganisationen einen Konsultativstatus zuzuerkennen - eine damals offensichtlich noch nicht allseits akzeptable Vorstellung, die immerhin zu dem Beschluß führte, Richtlinien für die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen an den Verhandlungen über die menschliche Dimension zu verfassen.

Die Helsinki-Beschlüsse vom 10. Juli 1992 schließlich sind zu Recht als die "grundlegende Basis" für die Mitwirkung der Nichtregierungsorganisationen am KSZE/OSZE-Prozeß gekennzeichnet worden.² Ob die Helsinki-Richt-

¹ Vgl. zum folgenden insbes. Rachel Brett, Non-Governmental Organizations and the CSCE, in: Helsinki Monitor 3/1992, S. 19-24, hier S. 20-21.

² So Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, S. 426; zum Text "Erweiterung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen" des Helsinki-Dokuments, Kap. IV Nr. 14/15, siehe Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath, KSZE. Dokumente der Konferenz

linien von 1992, die mit wenigen Ergänzungen bis heute das Verhältnis der Nichtregierungsorganisationen zur OSZE bestimmen, auch geeignet sind, eine Kooperation mit der Rotkreuz-Bewegung zu fördern, entscheidet sich danach, wie einerseits das OSZE-Verständnis einer NGO-Partizipation an ihren Aufgaben und Zielen entwickelt worden ist, und andererseits danach, ob die Rotkreuz-Bewegung überhaupt in diesen Rahmen einzupassen ist. Aus der Beantwortung beider Fragen könnten sich einige Ideen ergeben, die eventuell beiderseits Adjustierungen bisheriger Positionen angeraten sein lassen.

Mitwirkung oder Zusammenarbeit? Das Grundverhältnis zwischen der OSZE und den NGOs

Das Helsinki-Dokument von 1992 legt mit seiner Grundentscheidung zur Erweiterung der Rolle der Nichtregierungsorganisationen im OSZE-Prozeß eine Basis fest, die eher auf kleine, in ihren Aktivitäten begrenzte NGOs und auf unter Umständen nicht über den eigenen Staat hinausreichende Tätigkeiten zugeschnitten ist. So spricht Kap. IV Nr. 14 lediglich davon, daß "(d)ie Teilnehmerstaaten" die "Möglichkeiten für die verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der KSZE" (jetzt OSZE) schaffen. Damit ist augenscheinlich weniger an eine Kooperation gleichrangiger Akteure als vielmehr an eine Mitwirkung gedacht.³ In die gleiche Richtung scheint die Einschätzung des OSZE-Sekretariats zu gehen, wenn zwar einerseits von der großen Bedeutung der Kontakte zwischen der OSZE und Nichtregierungsorganisationen gesprochen wird, andererseits aber regelmäßig auf die "Beiträge" abgestellt wird, welche die Nichtregierungsorganisationen im OSZE-Rahmen zu leisten in der Lage seien.⁴ Das OSZE-Sekretariat weiß die vielfältigen Beiträge der Nichtregierungsorganisationen wohl zu würdigen: Sie seien wichtige Partner für den Dialog mit den Regierungen, sie seien eine sehr wichtige Quelle für Informationen über die Menschenrechtssituation. Sie könnten Fachkunde und Rat in bezug auf verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Aspekte, insbesondere zur Rechtsstaatlichkeit, einbringen. Ganz überwiegend bezöge sich der Kontakt zwischen Nichtregierungsorganisationen und der OSZE nach wie vor auf die menschliche Dimension. Dennoch gäbe es auch Ver-

über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.6, hier S. 26f.

³ So zu Recht Bortloff, a.a.O. (Anm. 2), S. 426.

⁴ Vgl. hierzu Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), OSCE Handbook 1996, Wien 1996, S. 88-90.

bindungen zu Nichtregierungsorganisationen mit anderen Zielrichtungen wie etwa Umweltschutz, Sicherheit oder Wirtschaft.⁵

Gemessen an der allgemein gehaltenen Aussage von Kopenhagen 1990, stellt der Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 über die Erweiterung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen gewiß einen Fortschritt dar. Die Anwendbarkeit der zunächst für den Menschenrechtsbereich festgelegten Zugangsrichtlinien auf nunmehr alle KSZE-Treffen, die grundsätzliche Erweiterung der Teilnahmebefugnis nichtstaatlicher Organisationen in bezug auf KSZE-Sitzungen oder -Veranstaltungen, die Förderung von NGO-Berichten und die Information nichtstaatlicher Organisationen durch KSZE-Institutionen sind in der Tat konkrete Festlegungen, deren Fehlen nach Kopenhagen, Paris und Moskau noch gerügt werden konnte. So ist trotz kritischer Beurteilungen einzelner Kontaktfelder nach Helsinki 1992 und Budapest 1994 das Verhältnis zwischen der OSZE und nichtstaatlichen Organisationen im Grundsatz überwiegend positiv eingeschätzt worden.⁶ Eine im September 1995 seitens des OSZE-Generalsekretärs vorgelegte Studie über die Verbesserung der Teilnahme nichtstaatlicher Organisationen am OSZE-Prozeß erfaßte beispielsweise über 600 NGOs.⁷

Allein diese Zahl ist zugleich ein Indiz für die Schwierigkeiten: Da der Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 über die Erweiterung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen keine präzise Definition solcher Organisationen enthält, sondern in Kap. IV Nr. 16 lediglich bestimmt, daß der Beschluß "nicht für Personen oder Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen",⁸ gilt, hat sich die OSZE selbst die Möglichkeit einer Differenzierung verbaut. So ist bis auf diese Begrenzung letztlich nach der häufig kritisierten Festlegung des Moskauer Dokuments von 1991 verfahren worden, wonach diejenigen Institutionen Nichtregierungsorganisationen darstellen, die sich selbst als solche gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren erklären.⁹ Der Verzicht auf eine eingrenzende Definition aber erklärt, daß der Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 die KSZE/ OSZE-Teilnehmerstaaten als die Hauptakteure auf den Kontaktfeldern zu nichtstaatlichen Organisationen kennzeichnet. Nach diesem Dokument sind es "die Teilnehmerstaaten", welche die Möglichkeiten für die verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in den KSZE-/ OSZE-Prozeß

⁵ Siehe OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 4), S. 89.

⁶ Vgl. z.B. OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 4), S. 90; Paula Gutlove/Gordon Thompson, The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 52-64; Shaun R. Barcavage, NGOs in the System of European Security, in: OSCE ODIHR Bulletin Vol. 5, No. 1, S. 24 f.

⁷ Vgl. OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 4), S. 90.

⁸ Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 2), S. 27.

⁹ Vgl. hierzu Brett, a.a.O. (Anm. 1), S. 21.

schaffen. Es sind wiederum die Teilnehmerstaaten, die nach Kap. IV Nr. 15 die - im einzelnen durchaus kontaktfördernden - Maßnahmen in bezug auf nichtstaatliche Organisationen treffen. Genaugenommen bleiben somit die Teilnehmerstaaten der OSZE die eigentlichen Mediatoren zwischen dem OSZE-Prozeß und nichtstaatlichen Organisationen, die sich an diesem Prozeß zu beteiligen beabsichtigen. So ist in der Tat eher von einer "Mitwirkung" nichtstaatlicher Organisationen am OSZE-Prozeß zu sprechen,¹⁰ indessen kaum von einer Kooperation gleichberechtigter Akteure. Wenn die Rolle nichtstaatlicher Organisationen im OSZE-Prozeß kürzlich noch auf vier Hauptaktionsfelder beschränkt wurde (Anwaltsfunktion interessierter Bürger, Monitorfunktion in bezug auf das öffentliche Leben, Hilfsfunktion gegenüber den Regierungen, Informationsfunktion),¹¹ dann wird deutlich, daß die Masse nichtstaatlicher Organisationen nicht über derartige Mitwirkungsfunktionen im nach wie vor staatsgesteuerten OSZE-Prozeß hinausgelangen wird.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Dies ist ein beachtlicher Fortschritt gegenüber der Situation zu Beginn dieses Jahrzehnts. Gemessen an der fortschreitenden Relativierung des Staates im Rahmen der Globalisierung, wird der Helsinki-Beschluß vom Juli 1992 jedoch nur eine flüchtige Station sein. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn das Augenmerk auf die Aktivitäten großer, weltweit operierender Nichtregierungsorganisationen gerichtet wird, deren völkerrechtlich begründete und tatsächlich fortentwickelte Aktivitäten sich schon nicht mehr durch den Helsinki-Beschluß erfassen lassen. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bietet hierfür ein anschauliches Beispiel.

"Mitwirkung" des Roten Kreuzes am OSZE-Prozeß?

Wenn vom "Roten Kreuz" gesprochen wird, dann ist nicht immer deutlich, daß damit zugleich drei verschiedene Kategorien nichtstaatlicher Organisationen in Bezug genommen werden. Art. 1 der "Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung" von 1986 definiert diesen in den Statuten durchgehend als "Bewegung" bezeichneten Gesamtverbund als zusammengesetzt aus den anerkannten nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (gegenwärtig 171), dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften.¹² Diese drei Komponenten der Bewegung

¹⁰ So zu Recht Bortloff, a.a.O. (Anm. 2), S. 426.

¹¹ So Barcavage, a.a.O. (Anm. 6), S. 24.

¹² Deutscher Text der Statuten siehe in: Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Satzung des Deutschen Roten Kreuzes und weitere Rechtsgrundlagen, Bonn 1996.

(nationale Gesellschaften, IKRK, Föderation) sind zwar Nichtregierungsorganisationen, jedoch völkerrechtlich und nach jeweiligem innerstaatlichen Recht durchaus unterschiedlich einzuordnen. So ist das im Jahre 1863 in Genf gegründete IKRK nach Schweizer Recht ein Verein, der seine Mitglieder mononational unter Schweizer Bürgern kooptiert, doch ist es gleichwohl völkerrechtlich, insbesondere durch die Vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 (Mitgliedstaaten: gegenwärtig 188 der 194 Staaten dieser Welt), als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten gekennzeichnet. Das IKRK ist insoweit neben den Staaten und internationalen Organisationen Rechtsperson im Völkerrecht. Es hat partielle Völkerrechtssubjektivität.¹³ Die nationalen Rotkreuz- bzw. Rothalbmondgesellschaften haben zunächst einen Rechtsstatus nach ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung (in der Bundesrepublik z.B. den Status des eingetragenen Vereins mit Ausnahme des Bayrischen Roten Kreuzes, das Körperschaft des öffentlichen Rechts ist). Bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben in bewaffneten Konflikten genießen die nationalen Gesellschaften den Schutz der Genfer Abkommen, vielfach werden sie auch unter dem Mandat des IKRK tätig (wie z.B. das Deutsche Rote Kreuz in Bosnien). Die Föderation hingegen ist eine typische weltweit tätige Nichtregierungsorganisation, die noch um eine partielle Völkerrechtssubjektivität ringt (so ist es ihr gelungen, mit verschiedenen Staaten Statusabkommen über ihre auf dem Hoheitsgebiet dieser Staaten tätigen Delegationen abzuschließen).

Die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sind von der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds beschlossen worden. Diese Konferenz besteht aus Repräsentanten der drei Komponenten der Bewegung und aus Repräsentanten der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen. Deshalb enthält Art. 2 der Statuten auch staatliche Verpflichtungen. Danach unterstützen die 188 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen u.a. die Komponenten der Bewegung "wo immer möglich". Insbesondere respektieren die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen jederzeit die Bindung der drei Komponenten der Bewegung "an die Grundsätze der Bewegung". Die sieben Grundsätze der Bewegung (Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit, Universalität) sind Bestandteil der Statuten. Der für das Verhältnis zur OSZE insbesondere relevante Grundsatz der Unabhängigkeit besagt:

"Wenn auch die nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine

¹³ Vgl. hierzu Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 8, Rdnr. 4.

Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu handeln."

Schon dieser kurze Abriß der Eigenart der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung als Zusammenschluß dreier unterschiedlicher Kategorien von Nichtregierungsorganisationen läßt die Schwierigkeiten erkennen, den Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 auf die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung anzuwenden: Das IKRK mit allseits anerkannter partieller Völkerrechtssubjektivität ist schon auf Grund dieser Rechtsqualität keine Nichtregierungsorganisation, die entsprechend dem Helsinki-Beschluß über die Vermittlung von OSZE-Teilnehmerstaaten am OSZE-Prozeß in der Weise mitwirken könnte, wie es der Beschluß im einzelnen vorsieht. Gleiches gilt, wenn auch differenziert, für die nationalen Gesellschaften und für ihren Zusammenschluß, die Föderation. Mitwirkung am OSZE-Prozeß über die OSZE-Teilnehmerstaaten als Mediatoren bedeutet unter Umständen auch Teilnahme an politischen Auseinandersetzungen. Diese Teilnahme wäre mit dem für die Bewegung geltenden Grundsatz der Neutralität unvereinbar.

Nach alledem sind die Mitwirkungskonditionen der OSZE für Nichtregierungsorganisationen nicht auf die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie auf die Föderation und schon gar nicht auf das IKRK zugeschnitten. Für diese Nichtregierungsorganisationen mit einem gestuften, aber doch insgesamt hohen Maß an völkerrechtlich garantierter Eigenständigkeit kommt keine "Mitwirkung", sondern lediglich eine Kooperation als völkerrechtlich insoweit gleichzuordnende Akteure in Betracht. Es wäre widersinnig, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten als Vertragsstaaten der Genfer Abkommen einerseits die Komponenten der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung explizit "zu unterstützen" haben, sie aber andererseits Komponenten dieser Bewegung im Rahmen des OSZE-Prozesses auf die mindere Funktion einer Mitwirkung reduzieren könnten. Damit könnte das Thema eigentlich in negativer Weise erledigt sein, wenn nicht die Aufgaben der OSZE und der Bewegung sowohl im Hinblick auf die Prävention als auch in bezug auf die Bewältigung bewaffneter Konflikte durchaus Berührungspunkte hätten. Diese Berührungspunkte geben Anlaß, über Kooperationsmöglichkeiten nachzudenken.

Möglichkeiten der Kooperation

Während das IKRK seine Aufgaben primär im bewaffneten Konflikt wahrnimmt, hat die Föderation als Zusammenschluß aller nationalen Rotkreuz-

und Rothalbmondgesellschaften die Funktion, gleichsam das Pendant zum IKRK außerhalb bewaffneter Konfliktsituationen zu bilden. Hierzu gehört insbesondere die Entwicklung unabhängiger, ordnungsgemäß anerkannter nationaler Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaften in jedem Staat. Seit der 26. Internationalen Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung 1995 ist das sogenannte "institutional development", nämlich die Förderung leistungsfähiger Rotkreuz- oder Rothalbmondeinrichtungen in jedem Land eines der Hauptziele der Bewegung. In welchem Ausmaß diese Entwicklungsarbeit auch und gerade der Konfliktprävention dient, ist bislang noch nicht hinreichend erkannt worden. Gerade in den neuen unabhängigen Staaten Osteuropas zeigt sich, daß nach der Phase staatlicher Allmacht realsozialistischer Prägung vielfach eine Epoche geradezu Manchester-kapitalistischer Prägung angebrochen ist, die im höchsten Grade konflikträchtig ist. Doch selbst in manchem EU-Mitgliedstaat zeigt sich eine unheilvolle Tendenz, das Heil der Zukunft in der Polarisierung "Staat - Markt" zu suchen und den bislang durchaus hochentwickelten dritten oder intermediären Sektor zu vernachlässigen. So verzeichnen wir in den neuen unabhängigen Staaten Osteuropas hier und dort den Ruf nach Wiederkehr des starken Staates, wogegen in manchem westeuropäischen Staat versucht wird, die Misere durch Privatisierung und durch die nahezu prophetische Berufung auf die Selbstheilungskräfte des Marktes zu bewältigen. Daß gerade in westeuropäischen Staaten der hochorganisierte dritte Sektor über Jahrzehnte hinweg ein wesentlicher Garant des inneren, des sozialen Friedens gewesen ist, scheint in Vergessenheit zu geraten. So wird auch nicht gesehen, daß ein ganz wesentlicher Beitrag zur inneren Stabilisierung der neuen unabhängigen Staaten - und auch mancher anderer europäischen Staaten - die Hilfe zur Selbsthilfe, nämlich die Hilfe zur Entwicklung eines effizient wirkenden dritten Sektors sein müßte. Dies liegt im genuinen Interesse der OSZE. Gerade hier aber könnte eine Kooperation der OSZE mit der Föderation oder mit leistungsfähigen nationalen Rotkreuzgesellschaften Erhebliches bewirken. Hier ist ein Kooperationsfeld, dessen Möglichkeiten bei weitem noch nicht ausgeschöpft worden sind. Es würde allerdings eine Fortentwicklung des Helsinki-Beschlusses von 1992 erfordern, der eben nur auf Mitwirkung, nicht aber auf Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen ausgerichtet ist.

Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly (HCA)¹

Die Helsinki Citizens' Assembly (HCA) ist eine transnationale Bewegung, die auf einer Koalition von Bürgerinitiativen aus vierzig Ländern beruht. Mit der Wahl ihres Namens demonstrierte sie ihren Willen, Einfluß auf die Politik der Regierungen und der internationalen Organisationen, wie der OSZE, auszuüben.

Die HCA wurde im Oktober 1990 in Prag gegründet. Im Oktober 1995 hielt sie in Tuzla/Bosnien ihre vierte Allgemeine Versammlung ab. Im März 1992 fand in Bratislava die zweite, im Dezember 1993 in Ankara die dritte Allgemeine Versammlung statt. An den ersten drei Zusammenkünften nahmen 800 bis 1.000 Vertreter gesellschaftlicher Gruppen fast aller OSZE-Länder teil; nach Tuzla waren trotz der schwierigen Bedingungen 600 Teilnehmer angereist.

Die Zahl der Teilnehmer an ihren Allgemeinen Versammlungen und die organisatorische Verbreitung in vierzig Ländern der OSZE beweisen, daß die HCA als "Helsinki von unten" das Ansehen gewonnen hat, das ihre Initiatoren anstrebten, als sie in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Idee als ein gemeinsames Projekt entwickelten. Diese Initiatoren waren unabhängige Gruppen für Menschenrechte und Demokratie im Osten Europas, also Dissidenten, namentlich die Gruppe Charta 77, und Friedensgruppen aus dem Westen, die unter teilweise sehr schwierigen Bedingungen zueinanderfanden. Ihnen dienten die Helsinki-Schlußakte und die KSZE von Beginn an als Bezugspunkt bei der Entstehung und Entwicklung der HCA.

Doch hat die HCA inzwischen eine andere Gestalt und Orientierung angenommen, als sie sich die Initiatoren vorgestellt hatten. Sie hatten sie als Mittel gesehen, um "von unten" auf eine Aufhebung der Teilung Europas zu dringen. Durch ein gemeinsames Programm für Entspannung und Abrüstung sollten gesellschaftliche Gruppen in Ost und West in enger Zusammenarbeit dazu beitragen, den Kalten Krieg zu beenden. Als die HCA gegründet wurde, war dieses Ziel zwar schon zu einem guten Teil erreicht. Doch entschied man sich bewußt noch für die Gründung der HCA, einesteils um die Kontinuität mit der Vergangenheit zu wahren, anderenteils weil die Helsinki-Schlußakte einen Zusammenhang von Themen darstellt, die alle von Bedeutung waren, um die Teilung Europas zu überwinden.

¹ Bearbeitet und übersetzt von Kurt P. Tudyka.

"Helsinki" bot also einen Rahmen für die Gestaltung einer "KSZE von unten", ohne daß man sich sofort auf ein spezifisches Thema festlegen mußte. Man konnte an die Arbeit gehen, und die weiteren Ereignisse würden schon zeigen, womit man sich konkret befassen würde.

Die Orte der letzten beiden Allgemeinen Versammlungen, Tuzla und Ankara, ließen erkennen, daß die Frage nach dem Beitrag aus der Gesellschaft für die Verhütung und Beendigung gewaltsamer Konflikte im OSZE-Bereich zum Hauptthema der HCA geworden war. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Aufgabenstellung der heutigen HCA nicht sehr von der der OSZE.

Die Entwicklung, die die HCA seit ihrer Gründung durchlaufen hat, hat jedoch eine Vorgeschichte, die schon in den siebziger Jahren begann.

Vorgeschichte

An der Wiege der HCA standen unabhängig voneinander die tschechoslowakische Gruppe "Charta 77" und der niederländische "Interkirchliche Friedensrat" ("Interkerkelijk Vredesberaad/IKV"). Beide Organisationen hatten 1977 eigene langfristige Kampagnen begonnen, Charta 77 mit dem Kampf für die Anerkennung und Achtung der Menschenrechte in der CSSR, der IKV mit Demonstrationen für atomare Abrüstung und der Forderung, mit der Abrüstung durch den Abzug der Atomwaffen aus den Niederlanden anzufangen. Beide Aktionen waren jedoch auch darauf gerichtet, internationale Unterstützung für ihre Kampagnen zu erhalten, und beide hatten programmatische Ziele, die über ihr eigenes Land hinausreichten. Bemerkenswert ist auch, daß beide Initiativen in der durch die Helsinki-Schlußakte besiegelten Periode der Entspannung entstanden, die von ihren Protagonisten in Prag und Den Haag als eine Zeit lähmender Passivität empfunden wurde. Der große Erfolg im eigenen Land verschaffte dem IKV eine internationale Führungsrolle unter den westlichen Friedensbewegungen, die sich gemeinsam zum "Appell für Europäische Atomare Abrüstung" bekannten, den die END-(European Nuclear Disarmament)-Gruppe von Professor E.P. Thompson 1980 veröffentlicht hatte. Von 1982 an organisierte die END-Gruppe jährliche END-Kongresse für die Friedensorganisationen, die sehr großen Zulauf fanden.

Die erste Reaktion der Gruppe Charta 77 auf den END-Appell Anfang 1981 war negativ. Sie verwarf die Vision des Appells für ein atomwaffenfreies Europa. Westliche Waffen seien nötig, um Freiheit in Europa zu wahren, eine Verstärkung dieser Waffen wurde als eine direkte Unterstützung der osteuropäischen Dissidenten empfunden. Doch bald erkannte die Gruppe Charta 77 in dem END-Appell eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwi-

schen den Kampagnen in Ost und West und plädierte für eine gemeinsame Strategie für Demokratie in Europa.

Die westlichen Friedensgruppen, die am ausgeprägtesten die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Dissidenten anstrebten - IKV und Pax Christi in den Niederlanden, END und War Resisters International in Großbritannien, die GRÜNEN in der Bundesrepublik Deutschland und CODENE in Frankreich, brachen ihre ebenfalls zu den östlichen regierungsnahen "Friedensräten" bestehenden Kontakte dennoch nicht ab, wie auch umgekehrt die meisten Friedensräte weiterhin Kontakte und Zusammenarbeit mit ihnen suchten. Der IKV und die anderen Organisationen entwickelten somit eine zweigleisige Politik in Richtung Osteuropa. Einerseits pflegten sie die Zusammenarbeit mit den unabhängigen Gruppen, andererseits unterhielten sie Beziehungen mit den Regierungen und den regierungabhängigen Organisationen wie den Friedensräten. Auf diese Weise wollten sie die Errungenschaften der "Entspannung von oben" ergänzen und vertiefen durch eine "Entspannung von unten". Der starken und unersetzlichen Stellung, die Organisationen wie die Charta 77 und der IKV innerhalb der Friedensbewegung im jeweils eigenen Land aufgebaut hatten, ist es zu danken, daß die Distanz zwischen den unabhängigen Gruppen im Osten und den Friedensgruppen im Westen überbrückt werden konnte und daß sich beide füreinander öffneten. So blieb der IKV die Vorhut in den Aktionen gegen die Kurzstreckenraketen in den Niederlanden zwischen 1983 und 1985, auch wenn ein großer Teil der niederländischen Friedensbewegung außerhalb des IKV und Pax Christi mit dessen Osteuropapolitik nicht einverstanden war.

Die Überbrückung des programmatischen Abstandes wurde vor allem dadurch möglich, daß sich die Gruppe Charta 77 von Anfang an zur Helsinki-Schlußakte als Rahmen für ein gemeinsam zu entwickelndes Programm und gleichzeitig als Verheißung für ein zukünftiges Europa bekannte. Als Rahmen war sie aufgrund des Zusammenhanges relevant, den die Regierungen zwischen Sicherheit, wirtschaftlicher Zusammenarbeit, kulturellem Austausch und Menschenrechten hergestellt hatten. Die Schlußakte wurde für die Zusammenarbeit zwischen den Bürgerbewegungen um so attraktiver, als die Regierungen nach 1975 nicht viel unternommen hatten, um die Versprechen einzulösen, die sie ihren Völkern mit der Schlußakte gegeben hatten. Die Gruppe Charta 77 half, die implizit bereits bestehende Öffnung ihrer westlichen Partner zu vergrößern, und überzeugte sie davon, daß die Helsinki-Schlußakte ein vortrefflicher Bezugsrahmen für ein gemeinsames Programm und für gemeinsame Aktivitäten von Menschenrechtsgruppen im Osten und Friedensorganisationen im Westen sei.

Die vorsichtige Annäherung zwischen 1980 und 1985, als die Bewegung für "Entspannung von unten" an Gestalt gewann, zeigte, daß sich sowohl die

östlichen als auch die westlichen Teilnehmer dieser Bewegung noch weiter für eine Zusammenarbeit und ein gemeinsames Programm öffnen mußten. Der Tatsache, daß beide Partner Entspannung als Ideal ansahen und die bestehenden Verhältnisse ablehnten, ist es zu danken, daß jene Offenheit zu Kontakten gefunden wurde. Die Reaktion der westlichen Organisationen auf das Verbot der polnischen Solidarnosc-Bewegung trug ebenfalls dazu bei. Die Art und Weise, wie sich die westlichen Partner in der Folge von den regierungsabhängigen Friedensräten distanzieren, erleichterte es den Dissidenten im Osten, diese westlichen "Friedensbewegten" als wahre Partner zu sehen.

Zwischen dem END-Kongreß 1985 in Amsterdam und der Gründung der HCA 1990 in Prag gewann die Idee der HCA ihre konkrete Gestalt. Zwei Elemente wurden in dieser Periode geschaffen: ein gemeinsames Programm, das im November 1986 vorgestellt wurde, und der Entwurf einer Organisation, den die Charta 77 im Juni 1988 vorlegte. Die entstandenen Kontakte führten also schnell zu konkreten Ergebnissen. Die Initiatoren spürten Rückenwind, insbesondere in Osteuropa, wo sich durch die sich anbahnenden politischen Veränderungen auch für sie der organisatorische Kontext veränderte. Durch ihren anhaltenden Dialog konnten sie darauf auch schneller reagieren, als viele westliche Regierungen und Parteien. Diese sahen zunächst nichts von (oder auch in) "Entspannung von unten", doch wuchs ihr Interesse, als sie bemerkten, daß sich in Osteuropa etwas veränderte. Repräsentanten der Friedensbewegung wurden gebeten, ihnen bei ihrer Umorientierung in bezug auf Osteuropa zu helfen. Die Beziehungen zwischen Bewegung und Staat veränderten sich noch spektakulärer in Osteuropa. Verschiedene Regime mußten aufgeben und gelobten gegenüber den Menschenrechtsorganisationen den Übergang zur Demokratie. Die schnelle und weite politische Öffnung in Ost und West ließ den Partnern kaum ausreichend Zeit zur Überlegung und Planung gemeinsamer Aktivitäten. Trotzdem diente das 1986 gemeinsam geschaffene Programm als Rahmen für den Dialog, der mit der Politik und innerhalb der betreffenden Gesellschaften zustande kam.²

Der endgültige Text des Programms wurde unter dem Titel "Giving Real Life to the Helsinki Accords: A Memorandum to Citizens, Groups and Governments of all CSCE Countries" im November 1986 in Wien zu Beginn der dritten KSZE-Überprüfungskonferenz vorgestellt und ist deutlich von der Charta 77 geprägt. Das Memorandum plädiert für eine Intensivierung des Helsinki-Prozesses von "oben" und von "unten" und ersucht die Regierungen, sich für eine "Entspannung von unten" dadurch zu öffnen, daß sie

² European Network for East-West Dialogue, Giving Real Life to the Helsinki Accords: a Memorandum to Citizens, Groups and Governments of all CSCE Countries, Berlin 1986.

die Beschränkungen der Kontakte zwischen den Bürgern aufheben und Möglichkeiten zu ihrer Vertiefung schaffen. Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in Europa seien von großer Bedeutung für "unsere gemeinsamen Bemühungen, ein neues und friedfertiges Europa zu bauen". Das Memorandum betont nicht nur die Verbindung mit "Helsinki", sondern unterstreicht auch die Untrennbarkeit von dessen "Körben", also den Zusammenhang von Frieden und Freiheit. Das Memorandum folgt der Helsinki-Schlußakte auch darin, daß es alle Themenbereiche anspricht, auf die diese sich bezog. Europa solle gewaltlos unter Anerkennung des territorialen Status quo durch friedlichen und allmählichen Wandel gestaltet werden, heißt es unter anderem im Schlußkapitel.

Mit dem Memorandum hatten die Autoren 1986 ein Programm formuliert, das die Zeichen der Zeit besser als die meisten Politiker in Ost und West verstand. Sie gaben dem Helsinki-Prozeß einen starken Anstoß, indem sie die Versprechen der Helsinki-Schlußakte nicht der Wirklichkeit auslieferten und ihre Ziele nicht auf "Geduld und Realismus" reduzierten. Das Verdienst dafür kommt zu einem großen Teil der Opposition in Osteuropa zu. Durch die Bildung einer Koalition mit der westlichen Friedensbewegung statt mit den "Aufrüstern" im Westen, wie die ersten Reaktionen der Gruppe Charta 77 auf den END-Appell vermuten ließen, blieben die zwei wichtigsten Dimensionen des Helsinki-Prozesses miteinander verknüpft: Menschenrechte und Sicherheit; der Helsinki Prozeß blieb auf Entspannung und Abrüstung gerichtet. Es ist das Verdienst der westlichen Friedensbewegung, die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Opposition im Osten früh erkannt zu haben. Dadurch wurde "Entspannung von unten" ein gemeinsames Ost-West-Projekt, und die Unteilbarkeit des Helsinki-Prozesses wurde verstärkt. Durch Nutzung der politischen Öffnung im Osten und das Bemühen um "Entspannung von unten" im Westen konnten die Initiatoren die Grundlage für die HCA als eine Organisation schaffen, die die Entspannung entscheidend mitgestalten konnte.

Die Autoren des Memorandums hatten die weitere politische Entwicklung auf ihrer Seite. Im Juni 1988 lud Charta 77 westliche und östliche Unterzeichner des Memorandums nach Prag zu einer Konferenz über Form und Ziel einer gemeinsamen Organisation ein. Trotz des Eingreifens der Polizei war die Konferenz ein Erfolg, und es gelang den Teilnehmern, die Idee eines "Europäischen Parlaments für Frieden und Demokratie" der Charta 77 und der "Unabhängigen Friedensvereinigung" zu diskutieren. Dieses "Parlament" sollte ein dauerhaftes Forum werden, das alle positiven Aspekte des Helsinki-Prozesses von unten unterstützen sollte.

Diese Idee wurde im folgenden bei verschiedenen Treffen des Europäischen

Netzwerks für den Ost-West-Dialog erörtert, und im Juni 1989 wurde in Budapest unter dem Namen "Helsinki Citizens' Assembly" die Gründung angekündigt. Die Assembly sollte ein Forum für Personen und Institutionen werden, die von den etablierten Machtstrukturen unabhängig waren, und sie sollte die zivile Gesellschaft so umfassend und vielfältig wie möglich repräsentieren. Die Vertreter sollten durch nationale Verbände der HCA und durch Arbeitsgruppen entsandt werden, die beide erst noch zu bilden waren. Die Assembly sollte mindestens alle zwei Jahre zusammentreten und die Hauptlinien ihrer Politik festlegen. Daneben waren ständige Arbeitsgruppen von Fachleuten und Aktivisten zu bilden, die das Rückgrat der HCA werden sollten. Die Koordination und die praktische Organisationsarbeit sollten in den Händen eines in Prag zu gründenden Büros und einer Gruppe von Sprechern liegen, die als Leitung gewählt wurde. Die erste Zusammenkunft der HCA sollte im Oktober 1990 in Prag stattfinden.

Die Vorstellungen von der konkreten Organisation und Arbeitsweise blieben in vielen Punkten vage, wenig ausgearbeitet oder offen für weitere Beratungen - die Absicht zur Gründung einer Organisation stand jedoch fest. Und wieder hatte man die Zeit auf seiner Seite: In Polen und Ungarn sprachen Regierung und Opposition über freie Wahlen, und die kommunistischen Parteien gaben ihr Machtmonopol auf. In Polen wurden schon im Juni 1989 Wahlen abgehalten. In der Tschechoslowakei kam es zu einer Volksbewegung. Die vereinten oppositionellen Gruppen bildeten in Tschechien das "Bürgerforum" und in der Slowakei das Komitee "Öffentlichkeit gegen Gewalt", die unter dem Vorsitz von Vaclav Havel in Beratungen mit der kommunistischen Regierung den sanften Übergang zur Demokratie zustande brachten. Als "unten" in Prag "oben" wurde, war eine der ersten Initiativen der neuen Regierung, die Gründung der HCA zu unterstützen. Mit ihrer Hilfe wurde die Gründungsversammlung der HCA vorbereitet.

Gründung und Wandel

Während der Gründungsversammlung der HCA im Oktober 1990 in Prag war einerseits die Euphorie groß, weil das Ziel der HCA eigentlich schon erreicht war. Andererseits herrschte auch große Verwirrung, da man nun auf der Suche nach einer neuen Aufgabe war. Das wurde während der Diskussion über die Form der Organisation deutlich. Probleme aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über den Aufbau der Organisation wurden erst im Verlaufe der Zeit gelöst. Dazu trugen der Wandel der politischen Umgebung und die Reaktion der Teilnehmer an der HCA darauf in

erheblicher Weise bei. Die HCA entwickelte sich zunehmend zu einer Organisation, die bei der Verhütung und Lösung von gewaltsamen Konflikten im neuen Europa an Bedeutung gewann.

Die das Ansehen prägenden Tätigkeiten der HCA wurden Friedensprojekte im Balkan und in Transkaukasien. Die dortige Basisarbeit der HCA übernahmen Gruppen aus den jeweiligen Regionen, die in der HCA ein geeignetes transnationales Netzwerk zur Unterstützung ihrer Friedensarbeit fanden. Es war weder selbstverständlich noch vorhersehbar, daß Konfliktverhütung und -lösung zur Hauptaufgabe der HCA werden würden. In der Vorbereitungsphase strebten die Gründer nach einer breiten HCA, einer "KSZE von unten", in der alle Teile der Gesellschaft sowie alle ideologischen Strömungen vertreten sein und alle Aspekte des Helsinki-Prozesses berücksichtigt werden sollten. Das Streben nach einem breiten und umfangreichen Pluralismus äußerte sich während der Vorbereitung der ersten Assembly, und zwar thematisch im Prager Appell (auf den man sich in Budapest im Februar 1990 geeinigt hatte), organisatorisch in den zu schaffenden ständigen Ausschüssen von Experten und Aktivisten und schließlich gesellschaftlich in den Richtlinien für die Zusammensetzung der nationalen Delegationen für die Assembly.

Die Themen, denen die HCA Aufmerksamkeit durch international zusammengestellte ständige Ausschüsse schenken wollte, waren Abrüstung und Friedenspolitik, Wirtschaft und Umwelt, Probleme des Nationalismus und des Föderalismus, Menschen- und Minderheitenrechte, Bürgergesellschaft und die Institutionalisierung der europäischen Integration. Schließlich wurde auch ein ständiger Frauen-Ausschuß ins Leben gerufen, der für eine starke Vertretung von Frauen und Frauen-Themen in der HCA sorgen sollte. Um diese Themen und Ausschüsse war die erste Assembly organisiert. Die nationalen Kontaktpersonen wurden ersucht, Delegationen zu entsenden, die ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Gruppen und politischer Strömungen repräsentierten. Man wollte in der HCA die zivile Gesellschaft so vollständig wie möglich vertreten sehen, damit sie zu einer Diskussionsplattform wird, auf der ein umfassend getragener Konsens zustande kommen kann.

Diese ehrgeizige Zielsetzung wurde nur in einigen Fällen erreicht. Die wirkliche Breite der HCA war während der ersten Assembly schwer festzustellen. Die Mehrheit der Teilnehmer kam aus dem Westen, und die westlichen Delegationen waren sehr heterogen zusammengesetzt. Während und nach der ersten Assembly wurde offenkundig, daß das umfassende Themenspektrum die HCA überforderte. Eine Reihe von Themen, wie ökologische, gewerkschaftliche und kirchliche Fragen, kam kaum zur Geltung. In Mittel- und Osteuropa war die Zivilgesellschaft zumeist noch

nicht organisiert und wurde, soweit vorhanden, in erster Linie vom Aufbau der Demokratie im eigenen Land in Anspruch genommen. In den mittel- und osteuropäischen Delegationen, insbesondere der tschechoslowakischen, gerieten "oben" und "unten" darum noch durcheinander.

Bei der Wahl des Präsidiums und des Vorsitzenden für die erste Zusammenkunft des Internationalen Koordinationskomitees im Februar 1991 wurde zugunsten einer unabhängigen HCA entschieden. Diese Entscheidung war geprägt von der Erfahrung, welche Schwierigkeiten es bereitet, in solch kurzer Zeit in einem so sehr veränderten europäischen Umfeld eine sehr breite HCA zu schaffen. Der Beschluß des Vorstands, daß die HCA als Forum für Bürger dienen sollte, in dem sie ihre Ansichten unabhängig von ihren Regierungen ausdrücken können, und daß die Aktivitäten um Themen der ständigen Ausschüsse konzentriert werden sollten, bedeutete, daß die Identität der HCA zu einem wichtigen Teil von den Themen abhängig wurde, die die Teilnehmer der HCA beschäftigten. Zu diesen gehörte bald der aufkommende Nationalismus in Mittel- und Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Konflikte in Jugoslawien und der früheren Sowjetunion und das Problem des Schutzes von Minderheitenrechten wurden Themen, die die Tagesordnung der HCA-Arbeit schon 1991 bestimmten. Die HCA wurde gebeten, gegen den drohenden Krieg in Jugoslawien Stellung zu beziehen, Beobachter sowohl in die baltischen Staaten, die sich von der Sowjetunion gelöst hatten, als auch in die Türkei zu senden, um dort den Konflikt mit den Kurden politisch verhandelbar zu machen.

Der sich abzeichnende Kurswechsel fand seinen sichtbaren Niederschlag bei den nationalen HCA-"Filialen". Die niederländische HCA stellte im Mai 1992 fest, daß die HCA somit einen klaren Schwerpunkt erhalten habe: Die HCA konzentrierte sich insbesondere auf die Konfliktlösung in Gebieten, in denen Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen zu Gewalt und Bürgerkrieg führen oder zu führen drohten (u.a. Jugoslawien, Türkei, Moldau, Rumänien, Ukraine, Kaukasus). Die Minderheitenproblematik in Europa spielte dabei eine wichtige Rolle, ebenso die Formulierung und vor allem die Achtung der Menschenrechte. Die niederländische Abteilung schloß sich dieser Tendenz an und begann, sich ebenfalls stärker auf diesen Aspekt der Friedensproblematik zu konzentrieren. Die Idee des breiten Themenspektrums für die HCA wurde also aufgegeben, und auch im Hinblick auf die Arbeitsstruktur wurde beschlossen, die Verbindung zwischen gesellschaftlichen und politischen Organisationen und der HCA in den Niederlanden abzuschwächen. Die Leitung der Organisation erhielt eine unabhängige Kerngruppe, die ein Beirat unterstützt, an dem sich verschiedene Organisationen beteiligen.

Engagement bei der Verhütung und Lösung gewaltsamer Konflikte in den OSZE-Ländern wurde für die HCA thematisch bestimmend. Das zeigte die Reorganisation der ständigen Ausschüsse, von denen nach Bratislava 1992 vier übrigblieben: zivile Ansätze zur Konflikt- und Friedenspolitik, Demokratie and Staatsbürgerschaft, Wirtschaft und Umwelt, Frauen. Davon sind vor allem die beiden ersten mit Projekten und Missionen der HCA verbunden, die sich mit gewaltsamen Konflikten und Minderheitenproblemen befassen. Die Arbeit in diesen Bereichen, eine Kombination aus lokaler und internationaler Tätigkeit, ist nur durch die Zusammenarbeit von HCA-Vertretern in den Regionen und mit Mitgliedern möglich geworden, die im Präsidium aktiv sind, mit den ständigen Arbeitsgruppen, dem Prager Sekretariat und interessierten nationalen Abteilungen. Diese Zusammenarbeit ist auf der Grundlage erfolgreich, die die HCA gewählt hat, nämlich eine "Gewissensfunktion" zu erfüllen, wobei sie sich auf die Werte beruft, denen sich die OSZE-Staaten verpflichtet haben. Der Aufbau eines ungeteilten, demokratischen und friedlichen Europas blieb ein Ziel der HCA, weil man fürchtete, daß die Regierungen dieses Ziel nicht mehr allzu ernst nehmen würden. Das Thema der Assembly in Ankara, "Wo endet Europa?", illustrierte diese Sorge. Sowohl die türkisch-kurdischen Spannungen, die während der HCA in Ankara viel Aufmerksamkeit fanden, als auch das Unvermögen der internationalen Gemeinschaft und namentlich der Europäischen Union, den Krieg im früheren Jugoslawien zu beenden, machten diese Frage zu einer "Gewissensfrage". Die HCA-Teilnehmer wollten offensichtlich eine andere Antwort auf die Frage geben als ihre Regierungen. Ihr Engagement für die Konfliktlösung zeigte noch deutlicher die Tatsache, daß die HCA ihre vierte Assembly im Oktober 1995 in Tuzla abhielt. Auch der Titel der Konferenz, "Vereinigen: die Bürger - die Nationen", war ein Aufruf. Dieser Appell verwies nicht nur auf das fünfzigjährige Bestehen der Vereinten Nationen, sondern rief auch zur Unterstützung für das Bemühen der HCA auf, Menschen aus verschiedenen Teilen Bosniens und dem früheren Jugoslawien zusammenzubringen, um die Grundlage für offene und multi-ethnische Staaten zu schaffen. Wie die HCA konkret arbeitet, zeigen ihre Projekte auf dem Balkan und in der transkaukasischen Region.

Das Balkan-Projekt

Angesichts der spürbaren Gefahr eines Krieges in Jugoslawien im Februar 1991 richtete die HCA einen Brief an die Regierungen Jugoslawiens und der sechs Republiken mit dem Ersuchen, eine friedliche Lösung ihrer Konflikte zu finden. Das war auch das Signal für die formelle Konstituierung einer

HCA in Jugoslawien. Sie entstand im Mai 1991 in Sarajewo als Netzwerk von Gruppen im gesamten Jugoslawien, die sich für Frieden und Demokratie einsetzten. Kaum einen Monat später, am 7. Juli 1991 - zehn Tage nach Beginn des Krieges in Slowenien - organisierte die jugoslawische HCA zusammen mit dem internationalen Sekretariat die erste Internationale Konferenz in Belgrad. Es war der Versuch, die mit Gewalt einhergehende Desintegration Jugoslawiens durch europäische Integration aufzuhalten.

Während des Treffens wurde eine internationale Friedenskarawane durch ganz Jugoslawien initiiert, um die jugoslawische und die ausländische Opposition gegen den Krieg öffentlich zu machen. Dadurch hoffte man, das Übergreifen des Krieges auf Kroatien zu verhindern. Die Friedenskarawane wurde im September 1991 durchgeführt, als der Krieg in Kroatien schon in vollem Gange war.

Die HCA entwickelte nach der Friedenskarawane eine zweigleisige Aktivität. Nach Diskussionen mit HCA-Aktivisten, Intellektuellen und Politikern aus der Region schlug die HCA als Antwort auf den Vance-Owen-Plan vor, Bosnien und die von den Vereinten Nationen in Kroatien kontrollierten Gebiete unter die Verwaltung der VN zu stellen. Als erster Schritt dazu wurde die Idee der "safe havens" lanciert, für die 300.000 Unterschriften gesammelt wurden, die Owen überreicht wurden. Dieser lehnte den Vorschlag jedoch ab. Nach dem Scheitern der VN-EU-Vermittlung beschloß der VN-Sicherheitsrat im Mai 1993 die Einrichtung von sechs "Sicherheitszonen". Nach Meinung der HCA war das ein zu spätes und zu unsicheres Unternehmen.

Auf einem anderen Gleis wollte die HCA lokale Verwaltungen bei der Eindämmung von Gewalt und der Verhütung von Vertreibungen einbeziehen.

In Ohrid im November 1992 vereinten sich beide Ansätze der HCA während der "Citizens' and Municipal Peace Conference". Dort wurde sowohl die Kampagne für die "safe havens" lanciert als auch formell die dem Europarat verbundene "Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)" in die kommunale Friedensarbeit im früheren Jugoslawien einbezogen. Das führte 1993 und 1994 zu einer großen Anzahl lokaler Initiativen in Gemeinden innerhalb und außerhalb Jugoslawiens. "Von unten" erhielt so einen Inhalt mit mehrfacher Bedeutung.

1995 kamen während der vierten Assembly in Tuzla zahlreiche Teilnehmer an HCA-Aktivitäten zusammen. Der HCA war es gelungen, wie sich dort erwies, ein Netzwerk "von unten" zu errichten, das sich über alle Teile des früheren Jugoslawiens erstreckt und das mit anderen Balkan-Regionen (Albanien, Griechenland, Mazedonien, Bulgarien) und natürlich mit dem restlichen Europa verknüpft ist. Die Tätigkeit der HCA hat einen engen Bund der

Zusammenarbeit zwischen Gemeinden entstehen lassen, die nach Unterzeichnung des Dayton-Abkommens noch verstärkt wurde. In Tuzla und Banja Luka sind mit Hilfe des UNHCR und der Weltbank sogenannte "Micro-Business"-Projekte für besonders gefährdete Gruppen wie Frauen, Flüchtlinge und demobilisierte Soldaten ins Leben gerufen worden. In Osijek (Ostslawonien) hat die HCA eine "kommunal-demokratische Botschaft" eingerichtet, die mit Unterstützung ausländischer Städte den Wiederaufbau und eine demokratische Entwicklung fördert. Generell engagiert sich die HCA vornehmlich für die Wahrnehmung und die Umsetzung der zivilen Teile des Dayton-Abkommens. Zu diesem Zweck sind 1995 Regionalbüros in Sarajewo und Tuzla eröffnet worden, 1996 wurde in Banja Luka mit der Gründung eines dritten begonnen. Die Büros dienen als Treffpunkte für lokale und internationale Gruppen, die sich um eine verstärkte Zusammenarbeit von Einwohnern verschiedener Teile Bosniens bemühen, um damit eine dauerhafte Grundlage für Demokratie und Frieden zu schaffen.

Das Balkan-Projekt hat den Krieg nicht aufhalten können, doch es ist trotz seiner beschränkten Handlungsmöglichkeiten in Erscheinung getreten. Es hat auch dazu beigetragen, den Stimmen aus der Region, die sich für Frieden und gegen ethnisch motivierte Vertreibungen einsetzen, ein Podium zu geben und die unabhängige Berichterstattung über den Krieg aufrechtzuerhalten. Es demonstriert den Wunsch nach und die Möglichkeiten für Zusammenarbeit in einem vereinigten und demokratischen Bosnien-Herzegowina und hält damit die Versprechungen für dauerhaften Frieden und Demokratie aus dem Dayton-Abkommen lebendig.

Das Transkaukasien-Projekt

Mit den Konflikten der transkaukasischen Region begann sich die HCA dank der Vertreter der russischen Gesellschaft "Memorial" zu beschäftigen, die die erste Assembly besuchten. Memorial organisierte im Dezember 1990 ein Treffen von Intellektuellen aus Armenien und Aserbaidschan im Grenzgebiet zwischen den beiden Republiken. Die Vertreter aus Armenien und Aserbaidschan bildeten nach dem Treffen in Bratislava HCA-Abteilungen in ihren Ländern, die gemeinsam einen Besuch der Region durch eine internationale HCA-Mission im August 1992 vorbereiteten, woran sich - auch die inzwischen geschaffene georgische HCA-Abteilung beteiligte.

Die HCA-Abteilungen begannen unverzüglich mit dem Austausch von Informationen über Kriegsgefangene und der Vermittlung entweder bei der Freilassung oder der Regelung von Besuchskontakten für Familienangehörige. Der Erfolg der regionalen HCA-Abteilungen in Armenien, Aser-

baidtschan und auch in Berg-Karabach selbst war für die Aktivisten der HCA in Georgien beispielgebend. Das führte 1994 zur Gründung der "Joint Task Force Hostages", einer gemeinsamen Initiative der HCA-Abteilungen in der transkaukasischen Region, die sich die Feststellung der Identität von Kriegsgefangenen, Geiseln oder Vermißten zur Aufgabe machte und sich um deren Freilassung bemühte. Diese Signale des Friedenswillens aus der Gesellschaft wurden leider von der OSZE-Unterstützungsgruppe nicht beachtet, die durch die politischen Gegensätze, namentlich zwischen Rußland, den USA und der Türkei, wie gelähmt wirkt.

Die HCA-Abteilungen standen der Bevölkerung näher und wußten um deren Kriegsmüdigkeit. Neben ihrer Arbeit für Kriegsgefangene, Geiseln und Vermißte entwarfen sie einen Plan zur Errichtung einer "Friedenszone" in der Grenzregion. Als Vorbild diente das Balkan-Projekt, das Anfang 1992 entwickelt worden war. 1995 wurde der Dialog durch wechselseitige Treffen junger Friedensaktivisten in Berg-Karabach bzw. in Baku fortgesetzt. Auch die HCA-Abteilungen von Armenien und Aserbaidtschan trafen sich während der Frauen-Konferenzen in Baku und Jerewan. Diese Initiativen zeigten, daß die Bevölkerung kriegsmüde und bereit zum Dialog und zur Versöhnung war. Jugendliche aus den HCA-Abteilungen drückten das dadurch aus, daß sie die "Friedenszone" zu einem Treffpunkt für Dialogpartner aus allen Konfliktgebieten des Kaukasus weiterentwickelten. Dieser Vorschlag war auch ein Zeichen für die verstärkten Kontakte zwischen HCA-Aktivisten in der gesamten transkaukasischen Region seit 1991. Im August 1995 kamen sie in Tiflis zu einem "organizational workshop" zusammen. Vertreter aus Armenien, Aserbaidtschan, Georgien, Abchasien, Südossetien und Tschetschenien sowie der internationalen HCA entwarfen ein Arbeitsprogramm für Vertrauensbildung und Friedensaufbau. Zum ersten Mal erschienen hier Gruppen aus Abchasien und Südossetien im HCA-Netzwerk. Die HCA hat 1996 in Tiflis ein Regionalbüro eröffnet, das den HCA-Abteilungen und anderen lokalen Initiativen sowie internationalen Gruppen als Treffpunkt und Informationsstelle dient. Mit seiner Unterstützung haben die lokalen HCA-Abteilungen ihr 1995 gemeinsam erarbeitetes Programm durchgeführt, vor allem den Beginn des Prozesses "Peacebuilding through Refugees' Self-organisation".

Im übrigen hat unabhängig von diesem Programm die internationale HCA schon seit Anfang 1995 Kontakt mit den Tschetschenen unterhalten. Ohne viel Erfolg versuchte die HCA, die OSZE zu einer aktiveren Politik in diesem Konflikt zu bewegen.

Die zwei beschriebenen Projekte zeigen die Vorzüge transnationaler Netzwerke für die lokale Friedensarbeit auf. Sie befruchten sich gegenseitig mit Ideen und erhalten durch ihre internationale Verflechtung den politischen

und gesellschaftlichen Spielraum für einen Dialog über die Grenzen ihrer eigenen Gesellschaft hinaus. Dadurch gelang es der HCA, Konfliktgegner als Bürger zusammenzubringen, wo dies auf politischem Niveau nicht möglich war.

Doch unterscheiden sich das Balkan- und das transkaukasische Projekt erheblich. Das Balkan-Projekt steht im Zentrum politischer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit, die Aktivitäten in Transkaukasien spielen sich im Schatten der europäischen Politik ab. Dort ist der Fortschritt der Aktivitäten viel stärker abhängig vom Einsatz lokaler Aktivisten, und es ist viel schwieriger, dafür die benötigten Gelder zu bekommen. Es ist aber ein ermutigendes Zeichen für die Zukunft der Bürgerdiplomatie, daß diese Aktivisten damit Erfolg haben, den Friedensprozeß "von unten" in Gang zu halten, und daß ihr Beispiel Nachahmer in der betroffenen Region findet. Auch gibt dieses Projekt der Gewissensfunktion der HCA Gestalt: Es zeigt der OSZE, daß Friedensarbeit in der Region möglich ist.

HCA und OSZE - Institution oder Gewissen

Die Charta von Paris enthält eine Hommage an die NGOs und das Versprechen, ihre Arbeit zu fördern. Die Staats- und Regierungschefs erklärten: "Wir erinnern an die bedeutende Rolle, die nichtstaatliche Organisationen, religiöse und andere Gruppierungen sowie Einzelpersonen bei der Verwirklichung der KSZE-Ziele gespielt haben, und werden deren Einsatz für die Durchführung der KSZE-Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten weiter erleichtern. Diese Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen müssen auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE einbezogen werden, damit sie ihre wichtigen Aufgaben erfüllen können."³ Wie die KSZE/OSZE die NGOs bei der Arbeit und den neuen Strukturen einbeziehen will, geht allerdings nicht klar aus der Charta und den Anlagen hervor.

Der Vorstand der HCA richtete am Vorabend des Pariser KSZE-Gipfels vom November 1990 einen Brief an die Staats- und Regierungschefs mit dem Angebot, ihnen bei der Integration Europas zu helfen, indem die HCA den Helsinki-Prozeß "von unten" institutionalisieren und Arbeitsbeziehungen zwischen der KSZE und der HCA herstellen wolle. Die Entwicklung der Identität der HCA ging jedoch weniger in Richtung einer Institutionalisierung der europäischen Zivilgesellschaft - also einer "breiten" HCA -, als vielmehr in Richtung einer eher locker organisierten sozialen Bewegung, die

³ Charta von Paris für ein neues Europa, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.2, S. 15.

für die Werte eintritt, für die "Helsinki" steht. Es ist dann auch nicht befremdlich, daß die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zur KSZE nicht die höchste Priorität in der Arbeit der HCA erhalten hat. Diese fanden zwar Beachtung, allerdings eher zur Optimierung der Konfliktverhütungsarbeit, in die die HCA in zunehmenden Maße einbezogen wurde.

1995 veröffentlichte der Generalsekretär der OSZE auf Ersuchen des Budapestener Gipfels eine "Study on Enhancement of NGO Participation". Die Studie beschreibt, daß seit 1990 viel verbessert wurde und daß die jetzt bestehenden Maßnahmen "eine gute Basis für die Verbindung OSZE-NGOs darzustellen scheinen". Es komme auf ihre Verwirklichung an, lautet die Schlußfolgerung. Die Studie stellt auch fest, daß namentlich auf dem Gebiet der Konfliktverhütung eine enge Zusammenarbeit notwendig und wünschenswert sei. Vor allem die Vor-Ort-Missionen der OSZE betonen dieses Interesse, und auch die (23) Regierungen, die an der Studie mitgearbeitet haben, stimmen dem zu. Die Empfehlungen des Generalsekretärs für diesen Bereich kommen teilweise den Wünschen der HCA entgegen. Die Empfehlungen lauten: "Der Generalsekretär sollte gemeinsam mit dem HKNM und dem BDIMR regelmäßige Treffen mit interessierten NGOs, die im Bereich der Konfliktverhütung aktiv sind, organisieren, um weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu erörtern. OSZE-Missionen vor Ort sollten ermutigt werden, ständigen Kontakt zu den entsprechenden NGOs, die in dem jeweiligen Land oder der betreffenden Region arbeiten, zu suchen und aufrechtzuerhalten."

Unterstützung und Mittel, um die die HCA ersucht hatte, wurden jedoch nicht gewährt. Die OSZE anerkenne die Rolle der NGOs und wolle ihren Beitrag nutzen, doch sähe sie es nicht als ihre Aufgabe an, den NGOs bei ihrer Arbeit direkt zu helfen. An Beschlüssen könnten NGOs definitionsgemäß nicht beteiligt werden, da die OSZE eine intergouvernementale Organisation sei, stellte der Generalsekretär fest.

Die Entwicklung der HCA zu einer sozialen Bewegung statt zu einer "Institution" hat verhütet, daß es zu einem Bruch in den Beziehungen zwischen der HCA und "Helsinki" kam. Wie in den achtziger Jahren ist die wichtigste Funktion der HCA die des "Gewissens" für die Unterzeichnerstaaten der KSZE-Schlußakte. Das setzt einen Abstand voraus, der bei einer Institutionalisierung verloren gehen könnte. Die Beziehungen zur OSZE sind zwar anders als in den achtziger Jahren geworden. Sie sind stärker durch Komplementarität und Zusammenarbeit als durch Gegensätze charakterisiert. Aber auch bei solch einer Beziehung ist eine gewisse Distanz wünschenswert, wenn die NGOs kein Subunternehmer werden oder eine Alibi-Funktion erfüllen wollen. Subunternehmer wird eine NGO, wenn sie Aufgaben im Auftrag von Staaten ausführt, ohne die Möglichkeit, sich selbst

mit Kritik zu profilieren. Eine Alibi-Funktion erfüllen NGOs, wenn Regierungen ihre Arbeit nutzen oder mißbrauchen, um eigene Inaktivitäten zu legitimieren. Beide Gefahren drohen beim Zusammenwirken von staatlichen Instanzen und NGOs in Situationen, in denen letztere ersucht werden, gewaltsame Konflikte zu verhüten oder zu beenden. Die HCA hat es verstanden, solche Fallen durch Abstand von staatlichen Instanzen und zugleich durch Orientierung an den Werten und Normen, zu denen die Staaten sich im Helsinki-Prozeß bekannt haben, zu meiden. Viel Arbeit, die die HCA in den vergangenen Jahren geleistet hat, wäre unmöglich gewesen ohne jenen Abstand und die Berufung auf die gemeinsamen Werte. Beides ist wesentlich für die Erfüllung der Gewissensfunktion, die die HCA anstrebt, aber auch als Kitt für die Zusammenarbeit zwischen Aktivisten aus sehr verschiedenen Gesellschaften und Kulturen. Der nötige Abstand bedeutet nicht, daß keine Unterstützung - auch finanzieller Art - seitens der OSZE möglich wäre. Es gibt zahlreiche Beispiele von Regierungen, die kritische Gruppen unterstützen, ohne sie kontrollieren zu wollen. Grund für diese Unterstützung ist, daß eine Demokratie ein "Gewissen" braucht, um gut zu funktionieren. Auch für die OSZE ist ein solches Gewissen wichtig. Das war es in den achtziger Jahren, und das ist es auch heute noch.

Anhang

Lissabonner Dokument 1996

*Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE
am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon*

Inhalt

Lissabonner Dokument 1996

I.	Gipfelerklärung von Lissabon	453
	Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert	461
II.	Anhang 1: Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE	466
	Anhang 2: Erklärung der Delegation Armeniens	466
III.	Ein Rahmen für Rüstungskontrolle	467
IV.	Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation	474
	Anlage: Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses	478

I. Gipfelerklärung von Lissabon

1. Wir, die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sind in Lissabon zusammengekommen, um die Lage in der OSZE-Region zu bewerten und unsere gemeinsame Sicherheit auf eine kooperative Grundlage zu stellen. An der Schwelle zum neuen Jahrhundert ist es wichtiger denn je, daß wir

gemeinsam eine OSZE-Region schaffen, in der Frieden herrscht und in der sich alle unsere Nationen und jeder einzelne sicher fühlen.

2. Wir verabschieden heute die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, um die Sicherheit und Stabilität in der gesamten OSZE-Region zu stärken. Wir begrüßen den historischen Beschluß der Teilnehmerstaaten der OSZE, die Unterzeichnerstaaten des KSE-Vertrags sind, Anfang 1997 Verhandlungen zur Anpassung des Vertrags an das sich ändernde Sicherheitsumfeld in Europa aufzunehmen. Wir beabsichtigen, unser Potential zur Festigung von Frieden und Wohlstand in der gesamten OSZE-Region voll auszuschöpfen, wie wir es durch unsere vereinten Bemühungen um einen dauerhaften Frieden in Bosnien und Herzegowina - im Rahmen der OSZE und anderer einschlägiger Organisationen - unter Beweis gestellt haben.

3. Wir bekräftigen die in der Schlußakte von Helsinki festgeschriebenen OSZE-Prinzipien und die anderen OSZE-Verpflichtungen. Wir sind der Ansicht, daß die Einhaltung all dieser Prinzipien und die Durchführung aller Verpflichtungen verbessert und fortwährend überprüft werden muß. Wir sind uns der Tatsache bewußt, daß ernstzunehmende Risiken und Herausforderungen, wie etwa jene in bezug auf unsere Sicherheit und Souveränität, nach wie vor zu größter Besorgnis Anlaß geben. Wir sind entschlossen, uns ihnen zu stellen.

4. Die Achtung der Menschenrechte ist und bleibt ein Grundprinzip unseres Demokratieverständnisses und des in der Charta von Paris verankerten Demokratisierungsprozesses. Wir sind entschlossen, die seit 1989 durch den Wandel bedingte Ausbreitung der Demokratie abzusichern und deren Weiterentwicklung in der OSZE-Region auf friedliche Weise zu bewältigen. Wir werden uns gemeinsam um die Stärkung demokratischer Institutionen bemühen.

5. Der OSZE kommt bei der Förderung von Sicherheit und Stabilität in all ihren Dimensionen eine Schlüsselrolle zu. Wir beschließen, unsere Bemühungen fortzusetzen, um ihre Effizienz als eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie ihre Fähigkeit, zur Normalisierung der Lage nach Konflikten beizutragen, zu verbessern. Wir ersuchen den Amtierenden Vorsitzenden, dem Treffen des Ministerrats 1997 über die erzielten Fortschritte zu berichten.

6. Die Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert ist ein umfassender Ausdruck unseres Strebens nach Stärkung der Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region; dadurch ergänzt sie die einander verstärkenden Bemühungen anderer europäischer und transatlantischer Institutionen und Organisationen in diesem Bereich.

7. Die Rüstungskontrolle ist ein wichtiges Element unserer gemeinsamen Sicherheit. Vor allem der KSE-Vertrag ist und bleibt der Schlüssel zu unserer Sicherheit und Stabilität. Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), dessen Arbeit für unsere Sicherheit ebenfalls von großer Bedeutung ist, hat zwei Beschlüsse verabschiedet, die der künftigen Arbeit eine neue Richtung geben: "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle" und "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation". Als Beispiel für kooperative Sicherheit trachtet der Vertrag über den Offenen Himmel, dessen Geltungsbereich sich auf das Gebiet von Vancouver bis Wladiwostok erstreckt, nach erhöhter Transparenz zwischen allen Vertragsstaaten. Unter Hinweis auf den Beschluß von Budapest von 1994 betonen wir erneut mit Nachdruck, wie wichtig es ist, daß dieser Vertrag in Kraft tritt und umgesetzt wird. Darüber hinaus wäre die Einstellung illegaler Waffenlieferungen, insbesondere in Konfliktzonen, ein wesentlicher Beitrag zur Sicherheit nicht nur auf regionaler Ebene, sondern auch weltweit.

8. Wir begrüßen es, daß Kasachstan, die Ukraine und Belarus ihrer Verpflichtung nachgekommen sind und alle Atomsprengköpfe von ihrem Territorium entfernt haben. Dies ist ein Beitrag von historischer Bedeutung zum Abbau der nuklearen Bedrohung und zur Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraums in Europa.

9. Der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE erfordert eine bessere Durchführung aller Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, insbesondere hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Dadurch werden die gemeinsamen Werte einer freien und demokratischen Gesellschaft in allen Teilnehmerstaaten fester verankert, was eine unentbehrliche Grundlage für unsere gemeinsame Sicherheit ist. Unter den akuten Problemen in der menschlichen Dimension gefährden fortwährende Verletzungen der Menschenrechte, wie etwa Vertreibung, und die mangelnde Demokratisierung, die Bedrohung der Unabhängigkeit der Medien, Wahlbetrug, Erscheinungsformen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nach wie vor die Stabilität in der OSZE-Region. Wir sind entschlossen, uns diesen Problemen auch in Zukunft zu stellen.

10. Vor dem Hintergrund der jüngsten Flüchtlingstragödien in der OSZE-Region und in Anbetracht der Frage der Zwangsmigration verurteilen wir erneut jegliche Politik der "ethnischen Säuberung" oder Massenvertreibung und verpflichten uns feierlich, davon Abstand zu nehmen. Unsere Staaten werden Flüchtlingen und Binnenvertriebenen die Rückkehr in Sicherheit und Würde entsprechend internationalen Standards ermöglichen. Ihre Wiedereingliederung in ihren Heimatorten muß ohne Diskriminierung betrieben werden. Wir sprechen dem Berater für Migrationsfragen des BDIMR unsere Anerkennung für seine Arbeit aus und sagen ihm für seine weitere Tätigkeit zum Aktionsprogramm, das auf der Regionalkonferenz zu Fragen von Flüchtlingen, Vertriebenen, anderen Formen der Vertreibung und von Rückkehrern in den betreffenden Staaten im Mai 1996 vereinbart wurde, unsere Unterstützung zu.

11. Die Presse- und Medienfreiheit gehört zu den Grundvoraussetzungen einer wirklich demokratischen und bürgerrechtlich orientierten Gesellschaft. In der Schlußakte von Helsinki sind wir die feierliche Verpflichtung eingegangen, dieses Prinzip zu achten. Es bedarf einer verstärkten Durchführung der OSZE-Verpflichtungen im Medienbereich, wobei gegebenenfalls die Arbeit anderer internationaler Organisationen zu berücksichtigen ist. Wir beauftragen daher den Ständigen Rat, Mittel und Wege zu prüfen, wie die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen im Medienbereich stärker betont werden kann, und ein Mandat für die Ernennung eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit auszuarbeiten, das spätestens auf dem Treffen des Ministerrats 1997 vorzulegen ist.

12. Derselbe umfassende Sicherheitsansatz erfordert fortwährende Bemühungen um die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen in der wirtschaftlichen Dimension und eine gebührende Entwicklung der OSZE-Aktivitäten im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fragen. Die OSZE sollte sich verstärkt damit befassen, Sicherheitsrisiken aufzuzeigen, die aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen entstehen, und deren Ursachen und mögliche Auswirkungen zu erörtern; sie sollte die einschlägigen internationalen Institutionen auf die Notwendigkeit aufmerksam machen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die von diesen Risiken herrührenden Schwierigkeiten zu beseitigen. Mit diesem Ziel vor Augen sollte die OSZE eine engere Verbindung zu einander verstärkenden internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen eingehen, unter anderem durch regelmäßige Konsultationen auf geeigneter Ebene, die der Verbesserung der Fähigkeit dienen sollen, sicherheitsrelevante Auswirkungen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklungen in einem frühen Stadium zu erkennen und

abzuschätzen. Das Zusammenwirken mit regionalen, subregionalen und länderübergreifenden Kooperationsinitiativen im ökonomischen und ökologischen Bereich sollte verstärkt werden, da diese zur Förderung der gutnachbarlichen Beziehungen und der Sicherheit beitragen. Daher beauftragen wir den Ständigen Rat, die Rolle des OSZE-Sekretariats in Fragen der wirtschaftlichen Dimension einer Prüfung zu unterziehen und ein Mandat für einen Koordinator innerhalb des OSZE-Sekretariats für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE auszuarbeiten, das spätestens auf dem Treffen des Ministerrats 1997 vorzulegen ist.

13. Wir zollen der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina unsere Anerkennung für ihre Leistungen, durch die sie zur Durchführung des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina beiträgt. Die pragmatische Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen und der IFOR, wie auch die Rolle des Hohen Repräsentanten, haben wesentlich zu diesem Erfolg beigetragen und damit ein praktisches Beispiel für die Art des kooperativen Zusammenwirkens geliefert, auf dem Sicherheit durch den Einsatz einander verstärkender Institutionen aufgebaut werden kann.

14. Wir begrüßen die Zustimmung des Staatspräsidiums von Bosnien und Herzegowina zur Einrichtung des Ministerrats, die einen wichtigen Schritt zur Bildung voll einsatzfähiger gemeinsamer Institutionen darstellt. In Bekräftigung der Notwendigkeit, das Friedensübereinkommen vollständig umzusetzen, begrüßen wir die auf der Tagung des Ministeriellen Lenkungsausschusses und des Staatspräsidiums von Bosnien und Herzegowina am 14. November 1996 in Paris vereinbarten Grundsätze und den Beschluß der OSZE, das Mandat ihrer Mission in Bosnien und Herzegowina bis Ende 1997 zu verlängern, und stellen fest, daß im Rahmen der zweijährigen Konsolidierungsphase eine weitere Verlängerung möglich ist. Wir verpflichten uns, alle notwendigen Ressourcen finanzieller und personeller Art zur Verfügung zu stellen, damit die Mission ihr Mandat erfüllen kann.

15. Die OSZE wird bei der Förderung und Festigung des Friedens in Bosnien und Herzegowina auf der Grundlage der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Wir bekunden, daß wir die Vorbereitung und Abhaltung von Wahlen für die Kommunalverwaltungen im Jahr 1997 überwachen werden, und begrüßen die diesbezügliche Zustimmung der Vertragsparteien zu Anhang 3 des Friedensübereinkommens. Wir werden die Arbeit der Mission und ihren Beitrag zur Umsetzung der Wahlergebnisse voll und ganz unterstützen. Wir werden mit konkreten Programmen beim Aufbau der Demokratie mithelfen und uns bei

der Förderung und Überwachung der Menschenrechte engagieren. Wir werden auch in Zukunft Hilfestellung bei der Durchführung stabilisierender Maßnahmen zwischen den Vertragsparteien des Friedensübereinkommens auf subregionaler Ebene leisten.

16. Wir erinnern daran, daß die Verantwortung für die Durchführung des Friedensübereinkommens in erster Linie bei den Vertragsparteien selbst liegt, und fordern diese auf, nach Treu und Glauben mit der OSZE und anderen Institutionen zusammenzuarbeiten, um die zivilen Aspekte des Friedensübereinkommens umzusetzen. Die Rolle des Hohen Repräsentanten wird in diesem Zusammenhang weiterhin von besonderer Bedeutung sein. Wir fordern die Vertragsparteien dazu auf, in vollem Umfang mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien zusammenzuarbeiten.

17. Dem Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina und dem Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle wird weiterhin eine wichtige Rolle bei der Förderung und Festigung der militärischen Stabilität in Bosnien und Herzegowina und in der angrenzenden Region zukommen. Es sollten Verhältnisse gefördert werden, die die vollständige Umsetzung dieser Übereinkommen begünstigen. Die Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus diesen Übereinkommen erfüllt uns jedoch mit großer Sorge. Wir unterstützen die im November 1996 in Paris durch den Ministeriellen Lenkungsausschuß und das Staatspräsidium von Bosnien und Herzegowina erfolgte Bekräftigung, daß beide Übereinkommen vollständig umzusetzen sind und jede Umgehung unbedingt zu verhindern ist. Wir rufen die Vertragsparteien dazu auf, ihren Verpflichtungen durch Zusammenarbeit nach Treu und Glauben nachzukommen. Im Hinblick auf die regionale Rüstungskontrolle werden die Bemühungen zur Förderung der Durchführung von Anhang 1-B Artikel V des Friedensübereinkommens fortgesetzt, sofern bei der Durchführung der Artikel II und IV zufriedenstellende Ergebnisse erzielt werden.

18. Die Durchführung des Friedensübereinkommens für Bosnien und Herzegowina hat regionalen und subregionalen Bemühungen um dauerhaften Frieden, Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa den Weg geebnet. Wir begrüßen die Entwicklung verschiedener Initiativen zur Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit auf subregionaler Ebene, wie etwa den in Royauumont in Gang gesetzten Stabilitätsprozeß, die Südosteuropäische Kooperationsinitiative, die Zentraleuropäische Initia-

tive und den durch die Erklärung von Sofia der Außenminister der Länder Südosteuropas wiederbelebten umfassenden Prozeß der Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit. Die OSZE könnte dazu beitragen, daß das Potential der verschiedenen regionalen Kooperationsbemühungen im Sinne gegenseitiger Unterstützung und Verstärkung im vollen Umfang ausgeschöpft wird.

19. Wir begrüßen es, daß die OSZE der Bundesrepublik Jugoslawien weiterhin große Aufmerksamkeit widmet. Wir erwarten, daß die OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina ihre Arbeit ehestmöglich wieder aufnehmen kann. In Erfüllung ihres Mandats sollte eine derartige Mission unter anderem dazu beitragen, daß die Entwicklungen aktiv verfolgt werden und ein Dialog eingeleitet wird, damit die bestehenden Schwierigkeiten überwunden werden können. Wünschenswert wären auch andere Formen der Einbeziehung der OSZE. Dazu sollten auch Bemühungen gehören, die Demokratisierung voranzutreiben, unabhängige Medien zu fördern und freie und gerechte Wahlen sicherzustellen. Unter Hinweis auf unsere früheren Erklärungen fordern wir die Aufnahme eines substantiellen Dialogs zwischen den Bundesbehörden und den albanischen Vertretern des Kosovo, um alle Probleme in dieser Region einer Lösung zuzuführen.

20. Wir bekräftigen unsere größtmögliche Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen. Wir verurteilen die "ethnischen Säuberungen", die in Abchasien die massive Vernichtung und die gewaltsame Vertreibung der vorwiegend georgischen Bevölkerung bewirkt haben. Destruktive Handlungen von Separatisten wie etwa die Behinderung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen und die Entscheidung, in Abchasien und in der Region Zchinwali/Südossetien Wahlen abzuhalten, machen die konstruktiven Bemühungen zur Förderung einer politischen Lösung dieser Konflikte zunichte. Wir sind davon überzeugt, daß die Staatengemeinschaft, insbesondere die Vereinten Nationen und OSZE mit der Russischen Föderation als Vermittler, weiterhin tatkräftig an der Suche nach einer friedlichen Regelung mitwirken sollte.

21. Wir stellen fest, daß auf dem Weg zu einer politischen Lösung in Moldau gewisse Fortschritte zu verzeichnen sind. Zur Bewältigung der verbleibenden Schwierigkeiten bedarf es nun echter politischer Entschlossenheit, um eine Lösung auf der Grundlage der Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau herbeizuführen. Wir appellieren an alle Seiten, sich verstärkt darum zu bemühen. Unter Hinweis auf den Beschluß des

Gipfeltreffens von Budapest bringen wir erneut unsere Besorgnis darüber zum Ausdruck, daß bezüglich des Inkrafttretens und der Umsetzung des Moldauisch-Russischen Abkommens vom 21. Oktober 1994 über den Abzug der russischen Streitkräfte keine Fortschritte zu verzeichnen sind. Wir erwarten einen raschen, geordneten und vollständigen Abzug der russischen Streitkräfte. In Erfüllung des Missionsmandats und anderer einschlägiger OSZE-Beschlüsse bestätigen wir die Verpflichtung der OSZE, die Durchführung dieses Prozesses unter anderem durch ihre Mission aufmerksam zu verfolgen und - in enger Zusammenarbeit mit den russischen und ukrainischen Vermittlern - die Herbeiführung einer Regelung im östlichen Teil Moldaus zu unterstützen. Der Amtierende Vorsitzende wird dem nächsten Treffen des Ministerrats über die erzielten Fortschritte berichten.

22. Wir begrüßen die jüngsten Schritte zu einer friedlichen Regelung in Tschetschenien, Russische Föderation. Wir sprechen der OSZE-Unterstützungsgruppe unsere Anerkennung dafür aus, daß sie einen so wertvollen Beitrag zur Herbeiführung eines Dialogs im Hinblick auf eine politische Lösung der Krise geleistet hat. Wir sind der Überzeugung, daß die Unterstützungsgruppe ihre Aufgaben auch in Zukunft wahrnehmen soll, insbesondere im Hinblick auf eine dauerhafte Friedensregelung, die Überwachung der Menschenrechte und Unterstützung humanitärer Organisationen.

23. Wir unterstreichen die Bedeutung der zentralasiatischen Staaten in der OSZE. Wir verpflichten uns, die Bemühungen der OSZE, in diesem Gebiet demokratische Strukturen und Rechtsstaatlichkeit zu entwickeln, die Stabilität zu erhalten und Konflikte zu verhüten, zu verstärken.

24. Wir treten für die Weiterentwicklung des Dialogs mit unseren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, Japan und der Republik Korea ein. In diesem Zusammenhang ist es für die Stabilität in der OSZE-Region wichtig, die Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum zu stärken. Wir begrüßen das anhaltende Interesse der Kooperationspartner im Mittelmeerraum, Japans und der Republik Korea an der OSZE sowie die Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit ihnen. Wir laden sie ein, an unseren Aktivitäten, gegebenenfalls auch an Treffen, teilzunehmen.

25. Das nächste Treffen des Ministerrats findet im Dezember 1997 in Kopenhagen statt.

26. Wir nehmen die Einladung der Türkei zur Kenntnis, das nächste Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul abzuhalten.

27. Polen wird 1998 die Funktion des Amtierenden Vorsitzenden ausüben.

Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert

1. Wir, die in Lissabon versammelten Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, sind der Überzeugung daß uns die Geschichte eine noch nie dagewesene Chance bietet. Freiheit, Demokratie und Zusammenarbeit zwischen unseren Nationen und Völkern sind nun das Fundament unserer gemeinsamen Sicherheit. Wir sind entschlossen aus den Tragödien der Vergangenheit zu lernen und unsere Vision einer auf Zusammenarbeit gründenden Zukunft Wirklichkeit werden zu lassen, indem wir einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien schaffen, in dem alle Staaten gleichberechtigte Partner sind.

2. Wir sind vor ernstzunehmende Herausforderungen gestellt, doch wir stellen uns ihnen gemeinsam. Sie betreffen die Sicherheit und Souveränität von Staaten und die Stabilität unserer Gesellschaften. Die Menschenrechte werden nicht in allen OSZE-Staaten in vollem Umfang geachtet. Ethnische Spannungen, aggressiver Nationalismus, Verletzungen der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie erhebliche Schwierigkeiten im wirtschaftlichen Übergangsprozeß können die Stabilität bedrohen und auch auf andere Staaten übergreifen. Terrorismus, organisiertes Verbrechen, illegaler Drogen- und Waffenhandel, unkontrollierte Wanderungsströme und Umweltzerstörung geben der gesamten OSZE-Gemeinschaft zunehmend Anlaß zu Besorgnis.

3. Wir schöpfen Kraft aus unserer Vielfalt und werden uns diesen Herausforderungen gemeinsam stellen, durch die OSZE und in Partnerschaft mit anderen internationalen Organisationen. Unser Ansatz heißt kooperative Sicherheit und beruht auf Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit, auf Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit. Er schließt Streben nach Vorherrschaft aus. Er bedeutet gegenseitiges Vertrauen und friedliche Beilegung von Streitigkeiten.

4. Die OSZE spielt eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung des von uns angestrebten gemeinsamen Sicherheitsraums. Ihre grundlegenden Elemente - der umfassende Charakter und die Unteilbarkeit der Sicherheit sowie das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten, Verpflichtungen und Verhaltensnormen - bestärken uns in unserem Bestreben, die Regierungen und den einzelnen zu befähigen, eine bessere und sicherere Zukunft zu schaffen.

5. Wir bekennen uns dazu, daß innerhalb der OSZE die Staaten ihren Bürgern Rechenschaft schulden und einander verantwortlich für die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen sind.

6. Gemeinsam verpflichten wir uns,

- solidarisch zur Förderung der vollen Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen vorzugehen, wie sie in der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris und anderen KSZE/OSZE-Dokumenten verankert sind;
- in Übereinstimmung mit unserer OSZE-Verantwortung und unter weitestgehender Nutzung der Verfahren und Instrumente der OSZE umgehend Konsultationen mit einem Teilnehmerstaat aufzunehmen, dessen Sicherheit bedroht ist, und gemeinsam Aktionen zu erwägen, die gegebenenfalls in Verteidigung unserer gemeinsamen Werte unternommen werden müssen;
- keinen Teilnehmerstaat zu unterstützen, der unter Verletzung des Völkerrechts gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Teilnehmerstaats Gewalt androht oder einsetzt;
- die Sicherheitsanliegen aller Teilnehmerstaaten ernstzunehmen, unabhängig davon, ob sie militärischen Strukturen oder Vereinbarungen angehören.

7. Wir bekräftigen das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten.

8. Wir werden sicherstellen, daß die Anwesenheit ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats dem Völkerrecht, der frei zum Ausdruck gebrachten Zustimmung des aufnehmenden Staates oder einem einschlägigen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entspricht.

9. Wir verpflichten uns zur Transparenz in unseren Handlungen und in unseren gegenseitigen Beziehungen. Alle unsere Staaten, die Sicherheitsvereinbarungen angehören, werden berücksichtigen, daß derartige Vereinbarungen öffentlich, berechenbar und offen sein und den Bedürfnissen der individuellen und der kollektiven Sicherheit entsprechen sollten. Diese Vereinbarungen dürfen die souveränen Rechte anderer Staaten nicht verletzen und werden auf deren legitime Sicherheitsanliegen Rücksicht nehmen.

Wir können die OSZE als Sammelstelle für Erklärungen und Übereinkünfte betreffend unsere Sicherheitsvereinbarungen nutzen.

10. Gestützt auf dieses Fundament, ist es nun unsere Aufgabe, unsere Zusammenarbeit für die Zukunft zu verstärken. Zu diesem Zweck

- ermutigen wir zu bilateralen oder regionalen Initiativen, die der Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit dienen. In diesem Zusammenhang könnte die OSZE eine Auswahl vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen zur Unterstützung regionaler Sicherheitsprozesse prüfen. Wir werden die Durchführung des Stabilitätspakts für Europa weiter verfolgen. Regionale Runde Tische können ein nützliches Instrument der vorbeugenden Diplomatie sein;
- bekräftigen wir - als wesentlichen Beitrag zur Sicherheit - unsere Entschlossenheit, alle unsere Verpflichtungen in bezug auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten vollständig zu achten und durchzuführen. Wir bekräftigen unseren Willen, uneingeschränkt mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten zusammenzuarbeiten. Wir sind bereit, jedem Ersuchen eines Teilnehmerstaats nachzukommen, der eine Lösung für Minderheitenfragen auf seinem Territorium sucht;
- legen wir großen Wert auf unsere Zusammenarbeit mit an die OSZE-Region angrenzenden Regionen, mit besonderem Augenmerk auf dem Mittelmeerraum;
- verpflichten wir uns, den Rüstungskontrollprozeß als zentrale Sicherheitsfrage in der OSZE-Region fortzusetzen;
Die weitere Stärkung der Stabilität durch konventionelle Rüstungskontrolle wird für die Zukunft der europäischen Sicherheit von entscheidender Bedeutung sein. Wir bekräftigen die Bedeutung des KSE-Ver-

trags und begrüßen den Beschluß der KSE-Vertragsstaaten, ihn als Beitrag zur gemeinsamen und unteilbaren Sicherheit an das sich ändernde Sicherheitsumfeld in Europa anzupassen.

- Wir begrüßen die vom Forum für Sicherheitskooperation verabschiedeten Beschlüsse über den "Rahmen für Rüstungskontrolle" und die "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation". Wir sind entschlossen, in diesem Forum weiterhin Anstrengungen zu unternehmen, um miteinander die gemeinsamen Sicherheitsanliegen der Teilnehmerstaaten zu bewältigen und das umfassende und kooperative OSZE-Konzept der unteilbaren Sicherheit fortzuführen.

In diesem Zusammenhang bekräftigen wir, daß wir unter Berücksichtigung der Rechte und Verpflichtungen aus dem Völkerrecht nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechterhalten werden, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitsbedürfnissen vereinbar sind. Wir werden unsere militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren auf transparente Weise festlegen und dabei die legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten sowie die Notwendigkeit, zur internationalen Sicherheit und Stabilität beizutragen, berücksichtigen.

- bekräftigen wir, daß die europäische Sicherheit die weitestgehende Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und europäischen wie auch transatlantischen Organisationen erfordert. Die OSZE ist die umfassende Organisation für Konsultation, Beschlußfassung und Zusammenarbeit in ihrer Region und eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Als solche ist sie in besonderer Weise geeignet als Forum zur Verbesserung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Ergänzung dieser Organisationen und Institutionen. Die OSZE wird mit diesen partnerschaftlich zusammenarbeiten, um Bedrohungen und Herausforderungen in ihrem Gebiet wirksam zu begegnen.

Unter außergewöhnlichen Umständen können die Teilnehmerstaaten gemeinsam beschließen, eine Angelegenheit im Namen der OSZE an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu verweisen, wann immer ihrer Beurteilung nach Maßnahmen des Sicherheitsrats im Sinne der einschlägigen Bestimmungen von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen erforderlich sein könnten;

- wird die OSZE ihre Zusammenarbeit mit anderen Sicherheitsorganisationen verstärken, die transparent und vorhersehbar agieren, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen befolgen und deren Mitgliedschaft auf offen und freiwillig eingegangenen Verpflichtungen beruht.

11. Unsere Arbeit am Sicherheitsmodell macht Fortschritte und wird tatkräftig fortgesetzt. Wir weisen unsere Vertreter an, mit Nachdruck am Sicherheitsmodell zu arbeiten, und ersuchen den Amtierenden Vorsitzenden, dem nächsten Treffen des Ministerrats in Kopenhagen Bericht zu erstatten. Die Agenda für ihre Arbeit wird folgendes umfassen:

- fortlaufende Überprüfung der Einhaltung der OSZE-Prinzipien und der Durchführung von Verpflichtungen, die dafür sorgen soll, daß die Ziele der OSZE und die in dieser Agenda skizzierten Aufgaben ihrer Verwirklichung näher kommen;
- Stärkung der Instrumente für ein gemeinsames kooperatives Vorgehen innerhalb des OSZE-Rahmens im Falle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen durch einen Teilnehmerstaat;
- Festlegung der Modalitäten für die oben dargelegte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen in einer Plattform für kooperative Sicherheit;
- ausgehend von den Erfahrungen mit OSZE-Instrumenten für vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung Weiterentwicklung der vorhandenen und Entwicklung zusätzlicher Instrumente, damit die Teilnehmerstaaten dazu ermutigt werden, daß sie die OSZE stärker heranziehen, um im Sicherheitsbereich Fortschritte zu machen;
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten mit dem Ziel der Weiterentwicklung der in dieser Erklärung dargelegten Vorstellungen und Grundsätze und der Verbesserung unserer Fähigkeit, konkreten Sicherheitsrisiken und -herausforderungen zu begegnen;
- Empfehlungen betreffend neue Verpflichtungen, Strukturen oder Vereinbarungen innerhalb des OSZE-Rahmens, die geeignet sind, die Sicherheit und Stabilität in Europa zu stärken.

Auf der Grundlage dieser Arbeit, im ungebrochenen Bekenntnis zur Schlußakte von Helsinki und unter Hinweis auf die Charta von Paris werden wir die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen, die den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert gerecht wird.

12. Unser Streben nach mehr Sicherheit soll letztlich dazu führen, daß wir in einer gemeinsamen Anstrengung die Erwartungen aller unserer Bürger erfüllen und ihre Lebensbedingungen verbessern. In diesem Bestreben werden wir uns - gestützt auf pragmatische Ansätze und auf Ideale - den flexiblen und dynamischen Charakter der OSZE und ihre zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität zunutze machen.

II. Anhang 1: Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE

Sie alle wissen, daß in den letzten beiden Jahren bei der Lösung des Konflikts in Berg-Karabach und der Frage der territorialen Integrität der Republik Aserbaidshon keine Fortschritte gemacht wurden. Ich bedauere, daß die Bemühungen der Kovorsitzenden der Minsker Konferenz um einen Kompromiß zwischen den Standpunkten der Parteien betreffend die Grundsätze für eine Regelung erfolglos blieben.

Drei Grundsätze, die Teil einer Konfliktlösung in Berg-Karabach sein sollten, wurden von den Kovorsitzenden der Minsker Gruppe empfohlen. Diese Grundsätze werden von allen Mitgliedstaaten der Minsker Gruppe unterstützt. Sie lauten wie folgt:

- territoriale Integrität der Republik Armenien und der Republik Aserbaidshon;
- Festlegung des Rechtsstatus von Berg-Karabach in einer Vereinbarung auf Grundlage der Selbstbestimmung, die Berg-Karabach das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung innerhalb Aserbaidshons überträgt;
- garantierte Sicherheit für Berg-Karabach und seine gesamte Bevölkerung, einschließlich wechselseitiger Verpflichtungen zur Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen der Regelung durch alle Parteien.

Ich bedauere, daß dies für einen Teilnehmerstaat unannehmbar war. Diese Grundsätze finden die Unterstützung aller übrigen Teilnehmerstaaten.

Diese Erklärung wird in die Dokumente des Gipfeltreffens von Lissabon aufgenommen.

Anhang 2: Erklärung der Delegation Armeniens

Im Zusammenhang mit der Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE äußert die Delegation Armeniens ihre Bedenken zu folgenden Fragen:

1. Die Erklärung entspricht nicht dem Geist und dem Buchstaben des Mandats der Minsker Gruppe, das auf dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 festgelegt wurde und Verhandlungen zur Herbeiführung einer politi-

schen Vereinbarung vorsieht. Die Frage des Status war Gegenstand von Erörterungen in direkten Verhandlungen, die nicht abgeschlossen wurden.

2. Diese Erklärung präjudiziert den Status Berg-Karabachs und widerspricht dadurch dem Beschluß des Ministerrats der OSZE von 1992, durch den diese Frage in den Zuständigkeitsbereich der Minsker Konferenz der OSZE verwiesen wurde, die nach Abschluß einer politischen Vereinbarung beginnen soll.

3. Die armenische Seite ist überzeugt, daß eine Lösung des Problems auf der Grundlage des Völkerrechts, der in der OSZE-Schlußakte von Helsinki festgeschriebenen Prinzipien und in erster Linie auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker gefunden werden kann.

4. Die armenische Seite ist bereit, sowohl im Rahmen der Minsker Gruppe als auch auf der Ebene direkter, von den Kovorsitzenden dieser Gruppe zu koordinierender Kontakte äußerst intensiv weiterzuverhandeln, um eine Kompromißlösung herbeizuführen.

Wir ersuchen, diese Erklärung der Gipfelerklärung beizufügen.

III. Ein Rahmen für Rüstungskontrolle

I. Einleitung

1. Rüstungskontrolle, einschließlich Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung, ist Bestandteil des umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE. Das entschlossene Bekenntnis der OSZE-Teilnehmerstaaten zur vollständigen Umsetzung und zur Weiterentwicklung von Rüstungskontrollvereinbarungen ist eine wesentliche Voraussetzung für die Stärkung der militärischen und politischen Stabilität innerhalb des OSZE-Gebiets. Die positiven Tendenzen in Richtung Zusammenarbeit, Transparenz und Vorhersehbarkeit müssen gestärkt werden.

2. Aufbauend auf den bestehenden Rüstungskontrollmaßnahmen wird die OSZE danach trachten, neue Wege zur Behandlung der Sicherheitsanliegen, die alle Staaten im OSZE-Gebiet betreffen, zu entwickeln. Zu solchen Sicherheitsanliegen gehören auch inner- und zwischenstaatliche Spannungen und Konflikte, die um sich greifen und die Sicherheit anderer Staaten beeinträchtigen könnten. Das Ziel sollte sein, ein Konzept und eine

Struktur zur Unterstützung einer Reihe von Bemühungen zur Rüstungskontrolle, darunter auch in regionalen Angelegenheiten, zu entwickeln. Dabei wird es wichtig sein, stets sicherzustellen, daß OSZE-weite und regionale Ansätze einander ergänzen. Regionale Bemühungen um Rüstungskontrolle sollten unter anderem auf spezifischen Fragen der militärischen Sicherheit beruhen.

3. Um den Bemühungen der OSZE inhaltlichen und strukturellen Zusammenhalt zu verleihen, haben die Teilnehmerstaaten beschlossen, einen Rahmen für Rüstungskontrolle zu erstellen, aus dem ein Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen geschaffen werden soll. Der Rahmen wird die gegenwärtigen und künftigen Rüstungskontrollbemühungen zu einer umfassenden Struktur zusammenfügen. Er wird als Orientierungshilfe für künftige Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den Teilnehmerstaaten und als Grundlage für die Erstellung einer flexiblen Agenda für die künftige Arbeit im Bereich der Rüstungskontrolle dienen. Der Rahmen wird ein wichtiger Beitrag zu weiterreichenden Bemühungen der OSZE im Sicherheitsbereich sein und die in der OSZE im Gange befindliche Arbeit an einem Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert ergänzen.

4. Die Grundlage für dieses Netz existiert bereits. Der KSE-Vertrag legt den Grundstein für militärische Stabilität und Vorhersehbarkeit, was für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten der OSZE wesentlich ist. Das Wiener Dokument hat erhöhte Transparenz und verstärktes gegenseitiges Vertrauen hinsichtlich der Streitkräfte und der militärischen Aktivitäten aller OSZE-Teilnehmerstaaten bewirkt. Der Verhaltenskodex hat wichtige Normen für politisch-militärische Aspekte der Sicherheit festgelegt. Diese bereits bestehenden Verpflichtungen sind das Kernstück des OSZE-Konzepts der kooperativen Sicherheit.

Der Vertrag über den Offenen Himmel, der so bald wie möglich in Kraft treten sollte, kann einen wichtigen Beitrag zu Transparenz und Offenheit leisten.

Der durch das Allgemeine Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina eingeleitete Rüstungskontrollprozeß unter der Ägide der OSZE ist ein wichtiger Teil der OSZE-Bemühungen um die Festigung von Sicherheit und Stabilität.

Damit wirksame Reaktionen auf militärische Herausforderungen der Sicherheit der OSZE-Teilnehmerstaaten erfolgen können, sind über die ständige Betonung der vollständigen Durchführung und angemessenen Weiterentwicklung bestehender Vereinbarungen hinaus neue Verhandlungen und Bemühungen erforderlich, die deren Beitrag ergänzen.

5. Die Lehren und Errungenschaften der bisherigen Bemühungen sowie die in diesem Dokument genannten Zwecke, Methoden und Verhandlungsgrundsätze bilden zusammen die Grundlage für das Eingehen auf die Herausforderungen und Risiken im Bereich der militärischen Sicherheit im OSZE-Gebiet. Somit werden spätere Verhandlungen und daraus resultierende Vereinbarungen mit den bereits innerhalb des Rahmens bestehenden Vereinbarungen konzeptionell verknüpft. Dem Forum für Sicherheitskooperation kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, wie die OSZE die vielen einzelnen Bestrebungen, die jede für sich und in ihrer Gesamtheit zur Sicherheit und zum Wohl aller Teilnehmerstaaten beitragen, miteinander verbindet.

6. Der Rahmen hat den Zweck,

- dazu beizutragen, das OSZE-Gebiet zu einem unteilbaren gemeinsamen Sicherheitsraum weiterzuentwickeln, indem unter anderem Impulse zur Ausarbeitung weiterer Rüstungskontrollmaßnahmen gegeben werden;
- eine Grundlage für die Stärkung von Sicherheit und Stabilität durch greifbare Schritte zu bieten, mit dem Ziel, die Sicherheitspartnerschaft zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten zu stärken;
- OSZE-Teilnehmerstaaten in die Lage zu versetzen, sich in geeigneter Art und Weise mit spezifischen Sicherheitsproblemen zu befassen, und zwar nicht jeder für sich, sondern als Teil eines OSZE-weiten Unterfangens, dem alle verpflichtet sind;
- ein Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle zu schaffen, das dem Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit aller OSZE-Teilnehmerstaaten Ausdruck verleiht;
- der Wechselbeziehung zwischen bestehenden und künftigen Vereinbarungen strukturellen Zusammenhalt zu verleihen;
- eine Grundlage für die Ausarbeitung einer flexiblen Agenda für die künftige Rüstungskontrolle in der OSZE zu bilden.

II. Herausforderungen und Risiken

7. Auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit bestehen im OSZE-Gebiet noch immer Herausforderungen und Risiken und weitere können sich in Zukunft ergeben. Der Rahmen wird dazu beitragen, auf die Herausforderungen und Risiken, für die Rüstungskontrollmaßnahmen das geeignete Mittel wären, verstärkt in kooperativer Weise einzugehen. Dabei sollten unter anderem folgende Fragenkomplexe behandelt werden:

- militärische Ungleichgewichte, die zu Instabilität beitragen können;
- Spannungen und Konflikte zwischen Staaten, insbesondere in Grenzgebieten, welche die militärische Sicherheit beeinträchtigen;
- innere Auseinandersetzungen, die den Keim militärischer Spannungen oder Konflikte zwischen Staaten in sich tragen;
- Stärkung der Transparenz und Vorhersehbarkeit im Hinblick auf die militärischen Absichten der Staaten;
- Hilfe bei der Sicherstellung, daß militärische, paramilitärische und Sicherheitskräfte der demokratischen politischen Kontrolle und Führung durch verfassungsmäßige Organe und dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit unterliegen;
- Sicherstellung, daß die Entwicklung oder Schaffung multinationaler militärischer und politischer Organisationen mit dem umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzept der OSZE voll vereinbar ist und ebenso mit den Zielsetzungen der Rüstungskontrolle im vollen Einklang steht;
- Sicherstellung, daß kein Teilnehmerstaat, keine Organisation oder Gruppierung seine/ihre Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer stärkt oder irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als besondere Einflußsphäre betrachtet;
- Sicherstellung, daß die Anwesenheit ausländischer Streitkräfte auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats dem Völkerrecht, der frei zum Ausdruck gebrachten Zustimmung des aufnehmenden Staates oder einem einschlägigen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entspricht;
- Sicherstellung, daß Rüstungskontrollvereinbarungen jederzeit, auch in Krisenzeiten, vollständig umgesetzt werden;
- Sicherstellung, daß mittels eines Prozesses regelmäßiger, im Sinne kooperativer Sicherheit durchgeführter Überprüfung gewährleistet wird, daß die Rüstungskontrollvereinbarungen weiterhin den Sicherheitsbedürfnissen im OSZE-Gebiet entsprechen;

- Sicherstellung, daß bei der Bekämpfung des Terrorismus in jeglicher Form und in all seinen Praktiken - auch bei der Durchführung bestehender Verpflichtungen - umfassend zusammengearbeitet wird.

III. Verhandlungsgrundsätze

8. Miteinander verknüpfte und einander verstärkende Rüstungskontrollvereinbarungen sind die logische Folge des Prinzips der Unteilbarkeit der Sicherheit. Sowohl die Aushandlung als auch die Umsetzung regionaler oder sonstiger, nicht für alle OSZE-Teilnehmerstaaten bindender Vereinbarungen im OSZE-Gebiet liegen demnach im unmittelbaren Interesse aller Teilnehmerstaaten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten werden ihre Bemühungen um Vertrauens- und Sicherheitsbildung mittels frei verhandelter Rüstungskontrollvereinbarungen fortsetzen. Die Rüstungskontrollregime werden den spezifischen Charakteristika der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten sowie bereits vereinbarten Verpflichtungen Rechnung tragen. Die Erfahrungen der Vergangenheit nutzend haben die OSZE-Teilnehmerstaaten die folgenden Grundsätze entwickelt, die künftigen Verhandlungen als Leitfaden dienen sollen. Die Anwendbarkeit jedes dieser Grundsätze wird von den jeweils berührten besonderen Sicherheitsbedürfnissen abhängen:

- *Suffizienz.* Rüstungskontrollregime sollten Maßnahmen enthalten, die sicherstellen, daß jeder Teilnehmerstaat nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechterhält, die mit den legitimen individuellen oder kollektiven Sicherheitserfordernissen vereinbar sind, und nicht den Versuch unternimmt, irgendeinen anderen Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren.
- *Transparenz durch Informationsaustausch.* Ein wesentliches Element eines jeden wirksamen Rüstungskontrollregimes ist es, für einen vollständigen, korrekten und rechtzeitigen Austausch maßgeblicher Informationen, unter anderem über Umfang, Struktur, Standort und Militärdoktrin der Streitkräfte sowie deren Aktivitäten, Sorge zu tragen.
- *Verifikation.* Die angenommenen Maßnahmen sollten nach Bedarf mit Verifikation verbunden werden, die dem Inhalt und der Bedeutung dieser Maßnahmen angemessen ist. Dies sollte eine Verifikation einschließen, die ausreichend intrusiv ist, um die ausgetauschten Informationen und die Umsetzung der der Verifikation unterliegenden vereinbarten Maßnahmen beurteilen zu können, wodurch das Vertrauen gestärkt wird.

- *Begrenzung von Streitkräften.* Begrenzungen und, wo nötig, Reduzierungen sind ein wichtiges Element des fortgesetzten Bemühens um Sicherheit und Stabilität auf niedrigerem Streikräfteniveau. Sonstige beschränkende Bestimmungen für Streitkräfte und sicherheitsbildende Maßnahmen bleiben wesentliche Elemente im Streben nach Stabilität.

IV. Ziele und Methoden für die Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle

9. Zu den Zielen der Rüstungskontrolle und den Methoden, die zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit und zur Erhöhung von Transparenz, Zusammenarbeit und Vertrauen innerhalb des OSZE-Gebiets beitragen, sollten unter anderem folgende zählen:

- Stärkung des Konzepts der unteilbaren Sicherheit;
- Verbesserung bestehender OSZE-weiter Maßnahmen auf der Grundlage der ständigen Bewertung ihrer Wirksamkeit und, nach Bedarf, Entwicklung neuer Maßnahmen zur Behandlung künftiger und fortbestehender Herausforderungen im Sicherheitsbereich;
- Verlagerung der Erörterung regionaler Sicherheitsfragen auf eine mehr am Praktischen und Konkreten orientierte Ebene, um Maßnahmen zur Verringerung regionaler Instabilität und militärischer Ungleichgewichte zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten zu entwerfen;
- Ausarbeitung von Rüstungskontrollmaßnahmen zur Stabilisierung spezifischer Krisensituationen, unter anderem auch dadurch, daß in geeigneter Weise von allen einschlägigen, bereits bestehenden Maßnahmen Gebrauch gemacht wird;
- Prüfung, wo angemessen, der Frage der Begrenzung von Streitkräften und der Beschränkung ihrer Aktivitäten;
- bei der Ausarbeitung von Rüstungskontrollmaßnahmen gebührende Berücksichtigung der legitimen Sicherheitsinteressen jedes Teilnehmerstaats, unabhängig davon, ob er einem politisch-militärischen Bündnis angehört;
- Entwicklung von Transparenz, Konsultation und Zusammenarbeit beim Ausbau oder bei der Schaffung multinationalaler militärischer und politischer Organisationen, wobei in diesem Zusammenhang das ureigene Recht eines jeden Teilnehmerstaats Anerkennung finden muß, seine eigenen Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen zu wählen oder zu verändern;
- Sicherstellung größerer Transparenz durch Übermittlung von Informationen über die Durchführung regionaler und sonstiger, nicht für alle OSZE-Teilnehmerstaaten bindender Vereinbarungen innerhalb des

OSZE-Gebiets an alle Teilnehmerstaaten, wie dies von den Unterzeichnern dieser Vereinbarungen vereinbart wurde;

- Verbesserung bestehender und erforderlichenfalls Entwicklung neuer Verifikationsbestimmungen.

10. Die Teilnehmerstaaten anerkennen, daß es unerlässlich ist, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen jederzeit einzuhalten, wenn diese Ziele erreicht werden sollen. Sie beabsichtigen, die Durchführung weiterhin regelmäßig und genau zu verfolgen und nach wirksameren Methoden zur Überprüfung der Durchführung zu suchen, unter anderem durch die bestmögliche Nutzung der vorhandenen Fachkompetenz und Ressourcen.

V. Schaffung eines Netzes von Rüstungskontrollvereinbarungen

11. Die Teilnehmerstaaten sind im Bereich der Rüstungskontrolle verschiedenste Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen sind rechtlich oder politisch bindend und unterscheiden sich in ihrem Inhalt und geographischen Geltungsbereich, der entweder weltweit, OSZE-weit, regional oder bilateral sein kann. Die im Anhang zu diesem Dokument aufgezählten Vereinbarungen bilden eine Grundlage für ein Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Vereinbarungen. Die vollständige Durchführung der aufgezählten Vereinbarungen ist wesentlich für den Aufbau der kollektiven und individuellen Sicherheit der Teilnehmerstaaten, unabhängig davon, ob sie Vertragspartei oder Unterzeichner dieser Vereinbarungen sind oder nicht.

12. Aufbauend auf den erzielten Ergebnissen, wird sich die künftige Arbeit in der Rüstungskontrolle mit den sich bereits abzeichnenden und neuen Herausforderungen und der Weiterentwicklung von Transparenz, Offenheit und Zusammenarbeit im militärischen Bereich befassen. Künftige Rüstungskontrollvereinbarungen können gesondert ausgehandelt werden, wären jedoch Bestandteil des Netzes.

Anhang zum "Rahmen für Rüstungskontrolle"

- Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
- Vertrag über den Offenen Himmel
- Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
- Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen

- Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen
- Weltweiter Austausch militärischer Information
- Wiener Dokument 1994
- Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit
- Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung

IV. Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation

Die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE),

- unter Hinweis auf ihren in Kapitel V der Gipfelerklärung von Helsinki vom 10. Juli 1992 gefaßten Beschluß, das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität innerhalb der OSZE-Staatengemeinschaft zu schaffen,
- nach Prüfung und Beurteilung der im FSK erzielten Verhandlungsergebnisse, insbesondere zu dem in Helsinki vereinbarten Sofortprogramm, und der in Kapitel V der Gipfelerklärung von Budapest vom 6. Dezember 1994 festgelegten weiteren Aufgaben,
- mit der Feststellung, daß ein neues Arbeitsprogramm für das FSK erforderlich ist,
- aufbauend auf dem Dokument mit dem Titel "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle",
- unter Hinweis auf ihre Verpflichtung, diesen Rahmen als Grundlage einer Agenda für Rüstungskontrolle heranzuziehen, um das Netz von Sicherheitsverpflichtungen zu verstärken, die die Teilnehmerstaaten untereinander eingegangen sind, und
- unter Berücksichtigung bestehender Vereinbarungen und der besonderen Sicherheitsbedürfnisse sowie der spezifischen Charakteristika der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten,

haben beschlossen, daß sich das FSK vorrangig mit folgenden Fragen befassen soll:

I. Durchführung vereinbarter Rüstungskontrollmaßnahmen

Die Teilnehmerstaaten kommen überein, an der vollständigen Durchführung aller bestehenden, von der OSZE vereinbarten Rüstungskontrollmaßnahmen und vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) dem

Buchstaben und dem Geiste nach weiterhin festzuhalten, um Vertrauen, Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet weiter zu stärken. Besondere Aufmerksamkeit wird der Durchführung des Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit gelten; unter anderem wird die Abhaltung einer Folgekonferenz erwogen. Das FSK wird die Beurteilung der Durchführung vereinbarter Maßnahmen unter Anwendung bestehender Verfahren fortsetzen.

Das FSK wird die Möglichkeit prüfen, Teilnehmerstaaten auf Ersuchen Hilfestellung bei der Durchführung zu leisten. Dabei wird es die von den Teilnehmerstaaten auf freiwilliger Basis bereitgestellten Ressourcen sowie die im Konfliktverhütungszentrum vorhandenen Ressourcen und Erfahrungen nutzen.

II. Regionale Maßnahmen

Angesichts der Herausforderungen und Chancen, die sich durch die Lage in bestimmten Regionen ergeben, können sich die Teilnehmerstaaten innerhalb des FSK informell und ohne Einschränkung des Teilnehmerkreises mit regionalen Fragen befassen und Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit sondieren. Dies wird auf Initiative und im Interesse eines oder mehrerer Teilnehmerstaaten aus der betreffenden Region geschehen. Die Teilnehmerstaaten können sich auch als direkte Reaktion auf eine instabile Lage in einer Region des OSZE-Gebiets, beziehungsweise wenn sich eine solche auf eine Region des OSZE-Gebiets auszudehnen droht, mit regionalen Fragen befassen. Das FSK kann insbesondere nach Mitteln und Wegen suchen, um von seinem Beschluß über "Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen" wirksamer Gebrauch zu machen.

Diese Initiativen können sich auf Maßnahmen beziehen, die speziell auf die betreffende Region zugeschnitten sind und OSZE-weite Bemühungen ergänzen, falls diese Bemühungen einer Verstärkung bedürfen, um den spezifischen Erfordernissen einer Region gerecht zu werden. Die Maßnahmen können dem Zweck dienen, die Transparenz und Vorhersehbarkeit zu festigen oder zu erhöhen, gutnachbarliche Beziehungen auf militärischem Gebiet zu fördern oder Spannungen zu verringern. Sie werden Bestandteil der OSZE-weiten Verpflichtungen sein.

Das FSK wird regionale Vereinbarungen unterstützen, die entweder unter unmittelbarer Beteiligung der OSZE oder unter ihrer Ägide ausgehandelt wurden oder werden sollen.

III. Entwicklung eines Netzes von Rüstungskontrollvereinbarungen

Die Teilnehmerstaaten haben sich durch den Rahmen für Rüstungskontrolle dazu verpflichtet, ein Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Vereinbarungen zu schaffen.

Dazu kann die Sondierung von Mitteln und Wegen gehören, wie die Teilnehmerstaaten durch freiwillig aufgenommene Verhandlungen und auf der Grundlage gleicher Rechte neue Vereinbarungen entwickeln können, zur Unterstützung kooperativer Ansätze und zur Behandlung von Sicherheitsanliegen und -erfordernissen, die im Rahmen für Rüstungskontrolle aufgezeigt werden. Solche Vereinbarungen, die sich ihrem Inhalt und ihrem geographischen Geltungsbereich nach unterscheiden können - sie können OSZE-weit, auf regionaler oder bilateraler Ebene abgeschlossen werden -, werden Bestandteil des Netzes sein und miteinander sowie mit den im Rahmen für Rüstungskontrolle festgelegten Zielen und Methoden im Einklang stehen.

Das FSK wird gemäß seinem Mandat seine Funktion als Forum für den Sicherheitsdialog ausbauen. Die Teilnehmerstaaten werden dieses Gremium in vollem Ausmaß für einen regelmäßigen und substantiellen Informationsaustausch über die Arbeit an gesonderten Rüstungskontrollverhandlungen und -prozessen (zum Beispiel innerhalb der Gemeinsamen Beratungsgruppe) und über die dabei gemachten Fortschritte nützen. Dadurch wird es möglich sein, unter Beachtung des umfassenden OSZE-Konzepts der unteilbaren Sicherheit die im FSK geäußerten Ansichten und Bedenken in diesen Verhandlungen und Prozessen zu berücksichtigen.

IV. Verstärkung vereinbarter und Entwicklung neuer Maßnahmen

Zur Erhöhung der Transparenz und Vorhersehbarkeit in ihren Sicherheitsbeziehungen kommen die Teilnehmerstaaten überein, nach Mitteln und Wegen zur Stärkung bestehender Rüstungskontrollvereinbarungen und VSBM-Regime zu suchen, insbesondere des Wiener Dokuments 1994. Das FSK wird sich auch mit den Aussichten für die Förderung kooperativer Formen der Verifikation sowie mit der Frage befassen, wie die VSBM und andere Rüstungskontrollinstrumente in der vorbeugenden Diplomatie, der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten bestmöglich eingesetzt werden können.

Das FSK wird weitere Bemühungen um die Entwicklung normsetzender Maßnahmen (NSM), wie etwa des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen und der Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung erwägen, sowie die Möglichkeit der Annahme neuer NSM.

Im Einklang mit den im Rahmen für Rüstungskontrolle aufgezeigten Risiken und Herausforderungen wird das FSK die mögliche Entwicklung neuer Maßnahmen untersuchen. Eine Liste von Anregungen, die bisher von einem oder mehreren Teilnehmerstaaten gemacht wurden, ist im Anhang enthalten.

Die Teilnehmerstaaten werden erwägen:

- die Einführung effizienterer Arbeitsmethoden im FSK;
- Mittel und Wege zur besseren Verknüpfung zwischen dem FSK und dem Ständigen Rat in einander ergänzenden Tätigkeitsbereichen;
- die Weitergabe der Erfahrungen des FSK an die Partnerstaaten im angrenzenden Mittelmeerraum auf deren Wunsch und innerhalb verfügbarer Ressourcen; und
- Maßnahmen zur Ergänzung (aber nicht Duplizierung) der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in bezug auf eine wirksame Lösung in der Frage der Antipersonenminen und in bezug auf den Kampf gegen den Terrorismus.

Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben ferner beschlossen, daß das FSK beim nächsten Treffen des Ministerrats über die erzielten Fortschritte und darüber berichten wird, welche konkreten Themen im Rahmen der Agenda übernommen werden.

Anhang zu "Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation"

In Anbetracht der von bestimmten Teilnehmerstaaten zum Ausdruck gebrachten Besorgnisse wurden von einem oder mehreren Teilnehmerstaaten die folgenden Anregungen geäußert, zu denen kein Konsens besteht:

- Ausdehnung von VSBM auf Aktivitäten der Seestreitkräfte
- Austausch von Informationen über Kräfte der inneren Sicherheit
- Maßnahmen betreffend die Stationierung von Streitkräften
- Zusammenarbeit bei der Rüstungskonversion
- Maßnahmen betreffend die Dislozierung von Streitkräften auf ausländischem Territorium, einschließlich ihrer Verlegung über Landesgrenzen

- Regelmäßige Seminare (auf hoher militärischer Ebene) zur Militärdoktrin
- Ein "OSZE-Weißbuch" zu Verteidigungsfragen auf der Grundlage bestehender OSZE-Informationsregime und ausgehend von einzelstaatlichen Erfahrungen
- Untersuchung der Möglichkeit einer Schaffung atomwaffenfreier Zonen in Europa
- Freiwillige Teilnahme, auf einzelstaatlicher Basis, an der Verifikation und am Informationsaustausch regionaler Regime
- Transparenz im Hinblick auf strukturelle, qualitative und operative Aspekte der Streitkräfte
- Einseitige Erklärung von Waffenobergrenzen

Alle weiteren Anregungen werden den Regeln und Verfahren des FSK entsprechen.

ANLAGE

Auf Ersuchen des Ministerpräsidenten Belgiens, S. E. Jean-Luc Dehaene, in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Gemeinsamen Beratungsgruppe der KSE wurde das folgende Dokument dem Gipfeltreffen durch den Vorsitzenden, den Ministerpräsidenten Portugals, S.E. António Guterres, zur Kenntnis gebracht:

Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses

1. Dezember 1996

I. Einleitung

1. Die Vertragsstaaten haben für den in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozeß folgenden Umfang und folgende Parameter festgelegt.

II. Ziele und Zwecke

2. Die Vertragsstaaten haben die Absicht, die Wirkungsweise des Vertrags in einem sich ändernden Umfeld und dadurch die Sicherheit eines jeden Vertragsstaats zu verbessern, unabhängig davon, ob er einem politisch-militärischen Bündnis angehört. Dieser Prozeß sollte so gestaltet sein, daß der Vertrag unter den derzeitigen und den absehbaren Bedingungen seine Schlüsselrolle im europäischen Sicherheitsgefüge beibehält.

3. Der Prozeß sollte das System des Vertrags hinsichtlich Begrenzungen, Verifikation und Informationsaustausch stärken. Er sollte die Ziele des Vertrags fördern und dessen Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit verbessern und solche neuen Elemente einbringen und solche Anpassungen, Überarbeitungen und Änderungen an bestehenden Elementen vornehmen, die allenfalls als notwendig erachtet werden.

4. Der Prozeß sollte die Stabilität insgesamt und in den Zonen erhalten und festigen und weiterhin verhindern, daß es an irgendeinem Ort innerhalb des Anwendungsgebiets des Vertrags zu einer destabilisierenden Konzentration von Streitkräften kommt.

5. Der Prozeß sollte auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen, Transparenz, Stabilität und Vorhersehbarkeit den neu entstehenden kooperativen Stil in den Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten weiterentwickeln und festigen. Sein Ziel ist es, die Sicherheit aller KSE-Vertragsstaaten in gleicher Weise zu fördern. Die Vertragsstaaten werden den neuen Sicherheitsrisiken und -herausforderungen unter Berücksichtigung der legitimen Sicherheitsinteressen eines jeden Vertragsstaats mit verbindlichen Mechanismen begegnen und dabei im Rahmen des Vertrags vorgehen.

III. Prinzipien

6. Folgende Prinzipien werden den Prozeß bestimmen:

- Freiwillig eingegangene Rüstungskontrollverpflichtungen sind vollständig einzuhalten;
- die Integrität des Vertrags und der dazugehörigen Dokumente muß gewahrt bleiben, was ein gemeinsames Bekenntnis zu den Zielsetzun-

- gen, den Errungenschaften und dem wirksamen Funktionieren des Vertrags bedeutet;
- die Ergebnisse des Prozesses müssen in sich schlüssig und zusammenhängend sein und ein einheitliches Ganzes bilden;
 - die Vertragsstaaten werden es vermeiden, den Vertrag von Grund auf neu zu verhandeln, und werden nur bestimmte Anpassungen für bestimmte Zwecke vornehmen;
 - der Prozeß muß mit dem OSZE-Konzept der umfassenden, unteilbaren und kooperativen Sicherheit im Einklang stehen und sonstige Sicherheitsvereinbarungen und -verpflichtungen der Vertragsstaaten, ihr ureigenes Recht, Sicherheitsvereinbarungen zu wählen oder zu verändern, die legitimen Sicherheitsinteressen anderer Vertragsstaaten und das fundamentale Recht eines jeden Vertragsstaats, seine nationale Sicherheit selbst zu schützen, berücksichtigen;
 - der bestehende Vertrag und die dazugehörigen Dokumente müssen ihre volle Gültigkeit behalten und nach Treu und Glauben umgesetzt werden, bis die infolge dieses Prozesses allenfalls beschlossenen Maßnahmen und Anpassungen ihrerseits in Kraft treten;
 - die Vertragsstaaten werden jeder für sich oder gemeinsam mit anderen unter Berücksichtigung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechterhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind;
 - der Prozeß darf sich in keiner Weise zum Nachteil der legitimen Sicherheitsinteressen eines KSE-Vertragsstaats oder eines anderen Teilnehmerstaats der OSZE auswirken;
 - der Prozeß sollte die Wichtigkeit der Anpassung des KSE-Vertrags für folgende Faktoren berücksichtigen:
 - den breiteren OSZE-Sicherheitskontext, insbesondere den im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) laufenden Dialog;
 - die Arbeit an einem gemeinsamen Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert;
 - es werden bestehende wie auch neu hinzukommende separate regionale Rüstungskontrollvereinbarungen und -verhandlungen berücksichtigt.

IV. Umfang

7. Um den in Abschnitt II festgelegten Zielen und Zwecken gerecht zu werden und im Bekenntnis zu den in Abschnitt III dieses Dokuments festgehaltenen Prinzipien, werden die Vertragsstaaten nach Bedarf bestimmte

Maßnahmen und Anpassungen des Vertrags erwägen und ausarbeiten.

8. Der Umfang dieses Prozesses wird unter Berücksichtigung der seit Unterzeichnung des Vertrags eingetretenen Entwicklungen mit dem ursprünglichen KSE-Mandat und mit den auf der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags getroffenen Vereinbarungen im Einklang stehen und wird

- alle bestehenden, im Vertrag festgelegten Kategorien der durch den Vertrag begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen (TLE) beibehalten und wird nicht zu einer Erhöhung der Gesamtzahl von TLE innerhalb des Anwendungsgebiets des Vertrags führen;
- alle im Vertrag getroffenen Vereinbarungen betreffend Information und Verifikation in ihrem gesamten Umfang und in all ihren Einzelheiten beibehalten;
- das im Vertrag festgelegte Anwendungsgebiet beibehalten.

9. Unter anderem sind folgende konkrete Aspekte dieses Prozesses einer Prüfung zu unterziehen:

- Weiterentwicklung der Gruppenstruktur des Vertrags und Ausarbeitung von Bestimmungen über die Teilnahme von Vertragsstaaten in einer anderen Form als der einer Gruppenzugehörigkeit;
- wie das im Vertrag enthaltene System von Begrenzungen und seine einzelnen Bestandteile funktionieren, und zwar:
 - Entwicklung des im Vertrag enthaltenen Systems von Anteilshöchstgrenzen, einschließlich der Möglichkeit, ein System nationaler Begrenzungen für TLE einzuführen;
 - in diesem Zusammenhang die Entwicklung der Verteilungsmechanismen in Artikel VII;
 - die Zonenbestimmungen in Artikel IV des Vertrags unter Beibehaltung des Prinzips der Zonenbegrenzungen, so daß es zu keiner destabilisierenden Konzentration von Streitkräften kommen sollte;
 - die Bestimmungen in Artikel IV des Vertrags, in denen die Gesamtzahlen für eine Gruppe von Vertragsstaaten begrenzt werden, unter Beibehaltung des Prinzips, daß es zu keiner destabilisierenden Konzentration von Streitkräften kommen sollte;
- die Vertragsbestimmungen betreffend die Stationierung von Streitkräften;
- Artikel XIV und zugehörige Bestimmungen über Verifikation, das Protokoll über Notifikationen und Informationsaustausch und die Möglichkeit der Förderung einer weitergehenden Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsaustausch und Verifikation;

- die Vertragsbestimmungen über ausgewiesene ständige Lagerungsstätten (DPSS);
- die Möglichkeit des Beitritts einzelner Staaten zum Vertrag auf deren Wunsch und diesbezügliche Modalitäten;
- Mittel zur Gewährleistung des uneingeschränkten Funktionierens des Vertrags im Falle von Krisen und Konflikten;
- die Möglichkeit der Aufnahme von Bestimmungen, durch die die Mitwirkung und Zusammenarbeit der Vertragsstaaten bei friedenserhaltenden Einsätzen, die unter dem Mandat der Vereinten Nationen oder der OSZE durchgeführt werden, erleichtert werden soll;
- die Möglichkeit der Ausdehnung des Geltungsbereichs des Vertrags auf neue oder erweiterte Kategorien konventioneller Waffen und Ausrüstungen;
- Bestimmungen über vorübergehende Dislozierungen.

10. Mit Fortschreiten dieses Prozesses können weitere Maßnahmen und Anpassungen als Teil dieses Prozesses zusätzlich zu den in Absatz 9 aufgezählten in Erwägung gezogen werden.

V. Zeitplan, Modalitäten und Sonstiges

11. Die Vertragsstaaten haben beschlossen,

- daß die Gemeinsame Beratungsgruppe (GBG) in Wien nach Wiederaufnahme ihrer Arbeit im Januar 1997 neben ihren laufenden Aufgaben die Verantwortung für diese Verhandlungen übernimmt, damit die nächste Phase dieses Prozesses möglichst zu Beginn des Jahres 1997 im Einklang mit dem Umfang und den Parametern laut Abschnitten II bis IV beginnen kann;
- daß sie sich nach Kräften bemühen werden, diese Verhandlungen so schnell abzuschließen wie jene, die unter dem ursprünglichen Vertragsmandat geführt wurden;
- daß sie einen Bericht über die erzielten Ergebnisse zum Zeitpunkt des Treffens des Ministerrats der OSZE in Kopenhagen prüfen werden;
- daß der Vorsitzende der GBG im Verlauf dieser Verhandlungen alle anderen Teilnehmerstaaten der OSZE im FSK oft und regelmäßig über die geleistete Arbeit und die erzielten Fortschritte informieren sollte; und daß die Vertragsstaaten mit anderen Teilnehmerstaaten der OSZE Meinungen austauschen und die dabei von letzteren geäußerten Meinungen hinsichtlich deren eigener Sicherheit berücksichtigen sollten.

12. Ferner erinnern sie daran,

- daß die Gemeinsame Beratungsgruppe neben diesen Verhandlungen ihre Bemühungen um eine Lösung der im Schlußdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags enthaltenen Durchführungsfragen intensiv fortsetzen sollte, da diese Bemühungen wesentlich zum Erfolg des Verhandlungsprozesses beitragen werden;
- daß dieser laufende Verhandlungsprozeß die Gemeinsame Beratungsgruppe nicht davon abhalten wird, gleichzeitig zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung des operativen Funktionierens des bestehenden Vertrags zu verabschieden.

VI. Unterstützung des Prozesses

13. Aufbauend auf den Errungenschaften des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verpflichten sich die Vertragsstaaten, während der Zeit der in diesem Dokument vorgesehenen Verhandlungen Zurückhaltung zu üben hinsichtlich der gegenwärtigen Dispositive und Fähigkeiten ihrer konventionellen Streitkräfte im Anwendungsgebiet des Vertrags - insbesondere in bezug auf ihre Streitkräfteniveaus und Dislozierungen -, um zu vermeiden, daß Entwicklungen in der Sicherheitslage in Europa die Sicherheitslage irgendeines Vertragsstaats beeinträchtigen. Die Verhandlungsergebnisse oder die freiwillige Entscheidung einzelner Vertragsstaaten, ihre Streitkräfteniveaus oder Dislozierungen zu reduzieren, oder aber ihre legitimen Sicherheitsinteressen, bleiben durch diese Verpflichtung unberührt.

Jahresbericht 1996 über OSZE-Aktivitäten

Inhalt

I. Einleitung	488
II. Aktivitäten der OSZE	490
1. Politische Konsultationen und Verhandlungen	490
2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung	491
2.1 Langzeitmissionen	491
2.1.1 Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina	491
2.1.2 "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje	492
2.1.3 Mission in Georgien	492
2.1.4 Mission in Estland	494
2.1.5 Mission in Moldau	495
2.1.6 Mission in Lettland	495
2.1.7 Mission in Tadschikistan	496
2.1.8 Mission in Sarajewo	497
2.1.9 Mission in der Ukraine	497
2.1.10 Mission in Bosnien und Herzegowina	497
2.1.11 Mission in Kroatien	500
2.2 Sonstige OSZE-Aktivitäten vor Ort	501
2.2.1 OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien	501
2.2.2 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt	501
2.3 Mitwirkung der OSZE an der Umsetzung bilateraler Abkommen	502
2.3.1 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen lettisch- russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige	502
2.3.2 Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungs- kommission für pensionierte Militärangehörige	502
2.3.3 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda	503

2.3.4	Koordinator für Sanktionen und Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)	503
3.	Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM)	504
3.1	Kroatien	504
3.2	Estland	505
3.3	Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	505
3.4	Ungarn	505
3.5	Kasachstan	506
3.6	Kirgisistan	506
3.7	Lettland	506
3.8	Rumänien	507
3.9	Slowakei	507
3.10	Ukraine	507
4.	Die menschliche Dimension: Tätigkeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte	508
4.1	Wahlüberwachung	508
4.2	Einbindung der menschlichen Dimension in die Arbeit des Ständigen Rates	509
4.3	Seminare, Symposien und Tagungen	509
4.4	Fortbildungsprogramme für nichtstaatliche Organisationen	511
4.5	Medien	511
4.6	Missionsunterstützung	512
4.7	Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti	512
4.8	GUS-Migrationskonferenz	513
5.	Sicherheitskooperation	513
5.1	Das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung	513
5.2	Übereinkommen über chemische Waffen	513
5.3	Verhaltenskodex	514
5.4	Weltweiter Austausch militärischer Information	514
5.5	Ein Rahmen für Rüstungskontrolle	514
5.6	VSBM-Übersicht	514
6.	Sonstige Aktivitäten	515
6.1	Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten	515
6.2	Die wirtschaftliche Dimension	516
6.3	Medien und Öffentlichkeitsarbeit	517

III. Die Parlamentarische Versammlung	518
IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen	520
V. Beziehungen zu Kooperationspartnern	521
VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)	522
VII. Verwaltung und Finanzen	523
1. Finanzen	523
1.1 Finanzvorschriften	523
1.2 Haushaltsplanung	523
1.3 Rechnungswesen	524
1.4 Verwaltung der Barmittel	524
2. Personal	524
2.1 Personalstatut	524
2.2 Interne Verfahren	525
2.3 Einstellung von Personal	525
3. Informationssysteme	525
3.1 Operative Angelegenheiten	525
3.2 Neue Entwicklungen	525
4. Rechtliche Angelegenheiten	525
5. Sonstige Verwaltungstätigkeit	526

I. Einleitung

Der Berichtszeitraum (Oktober 1995 bis Oktober 1996) war durch einen verstärkten Einsatz der OSZE gekennzeichnet. Der Ministerratsbeschluß von Budapest über das Engagement der OSZE in Bosnien und Herzegowina stellte die KSZE/OSZE vor eine noch nie dagewesene Herausforderung. Die Organisation mußte sich vor Augen führen, inwieweit sie darauf vorbereitet ist, im multiinstitutionellen Gefüge der Zeit nach dem Kalten Krieg äußerst komplizierte Aufgaben zu übernehmen.

Nach allem, worauf die OSZE in Bosnien und Herzegowina bisher verweisen kann, insbesondere im Hinblick darauf, was sie im Zusammenhang mit den Wahlen in diesem Land geleistet hat, ist sie den größten Herausforderungen unserer Tage gewachsen. Die von der OSZE beaufsichtigten Wahlen waren ein gewaltiger Schritt zur Normalisierung der Lage im Land nach dem Konflikt.

Die OSZE leistete den Parteien des Dayton-Übereinkommens Hilfestellung bei ihren Verhandlungen über Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen und half bei der Durchführung und Verifikation der daraus resultierenden Vereinbarungen. Die Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen führten zu einem umfassenden Übereinkommen; die Rüstungskontrollgespräche fanden im Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle ihren erfolgreichen Abschluß.

Die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien setzte ihre Tätigkeit unter schwierigsten Bedingungen fort. Der Abschluß einer Vereinbarung brachte Fortschritte, und ein Engagement der OSZE ist nach wie vor erwünscht.

Der Einsatzbereich der OSZE wurde um die OSZE-Mission in Kroatien erweitert, die auf Ersuchen der kroatischen Regierung durch einen Beschluß des Ständigen Rates im April ins Leben gerufen wurde. Die Mission leistet den kroatischen Behörden und interessierten Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen Hilfestellung beim Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, gestützt auf die Fachkompetenz des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und in enger Zusammenarbeit unter anderem mit der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES), dem Europarat, der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft (ECMM), dem Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für regionale Fragen, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und einschlägigen NGOs.

Alle übrigen OSZE-Missionen vor Ort sind nach wie vor im Einsatz, mit Ausnahme der Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina, die immer noch ruht, da die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) der Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit nicht zustimmt. Die Missionen leisten weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Stabilität im OSZE-Gebiet. Obwohl alle Betroffenen den Missionen ein hervorragendes Zeugnis ausstellen, konnte noch keine von ihnen ihr Mandat zur Gänze erfüllen und aufgelöst werden.

In Ermangelung einer politischen Vereinbarung erwies es sich als unmöglich, eine friedenserhaltende Operation der OSZE in Berg-Karabach einzuleiten. Die Waffenruhe hält nun allerdings schon seit mehr als zwei Jahren, und die Gespräche gehen weiter.

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) setzte seine diskrete Diplomatie im OSZE-Gebiet fort. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) baute seine Tätigkeit im Bereich der menschlichen Dimension aus und arbeitete dabei eng mit anderen internationalen Organisationen und - im Falle der Wahlüberwachung - mit Parlamentariern zusammen.

Die OSZE ist dabei, Maßnahmen im Anschluß an den Stabilitätspakt für Europa zu treffen. In Ausübung der Funktion einer Sammelstelle, mit der die OSZE betraut wurde, hat das Sekretariat ein Verzeichnis der gemäß dem Pakt bei der OSZE hinterlegten Vereinbarungen erstellt. Die OSZE ist bereit, bei der Wiederaufnahme regionaler Gespräche am Runden Tisch Hilfestellung zu leisten.

Die rasche Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten steht in der Prioritätenliste der OSZE nach wie vor an vorderer Stelle. Die OSZE beweist ihr Engagement durch Fortbildungs- und Schulungsseminare und Workshops, die von OSZE-Institutionen in den betreffenden Staaten abgehalten werden.

Das Verbindungsbüro der OSZE in Zentralasien ist nun schon über ein Jahr tätig. Nach Prüfung seiner Aktivitäten beschloß der Ständige Rat im Mai, das Mandat um zwei Jahre zu verlängern und den Personalstand aufzustocken. Der Besuch der Troika in dieser Region im September führte zu einer weiteren politischen Unterstützung der dort in Gang befindlichen Demokratisierungsprogramme.

Die Organisation hielt regelmäßig Kontakt zu anderen internationalen Organisationen, zu NGOs und zu Kooperationspartnern. In ihren Kontakten zu anderen internationalen Organisationen bemühte sich die OSZE nach wie vor um Vermeidung von Doppelarbeit durch einander verstärkende Zusammenarbeit, bei der die besonderen Stärken jeder Organisation zum Tragen kommen sollen.

In Anbetracht des Potentials der NGOs nahm die OSZE eine Untersuchung über Mittel und Wege zu deren besserer Einbindung vor und setzte Schritte zur Umsetzung der in dieser Untersuchung ausgesprochenen Empfehlungen. Im Gefolge des Gipfeltreffens von Budapest verstärkten sich die Bemühungen der OSZE im Mittelmeerraum. Über eine spezielle Kontaktgruppe wurden mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum auf verschiedenen Ebenen regelmäßige Kontakte gepflegt. Es wurden regionale Seminare und eine Sondersitzung zu Fragen des Terrorismus abgehalten. Die Kooperationspartner Japan und Korea und einige Kooperationspartner im Mittelmeerraum steuerten Wesentliches zum Einsatz der OSZE in Bosnien und Herzegowina bei.

Unter Schweizer Vorsitz verfolgte die OSZE weiterhin neue Ansätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und zu den militärischen Aspekten der Sicherheit. Die Diskussion über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert wurde intensiviert und vertieft.

Die Aufgaben und Einsätze der OSZE haben sich im Laufe des Jahres 1996 erheblich ausgeweitet. Allein schon das Engagement in Bosnien und Herzegowina hat den OSZE-Haushalt beinahe verdoppelt. Dennoch bleibt die OSZE eine kostengünstige, unbürokratische und schlanke Organisation. Vorschläge zur Umstrukturierung des Sekretariats im Hinblick auf einen effizienteren Betrieb wurden den Teilnehmerstaaten zur Erörterung vorgelegt.

II. Aktivitäten der OSZE

1. Politische Konsultationen und Verhandlungen

Im gesamten Berichtszeitraum war die Diskussion über das Sicherheitsmodell ein bestimmendes Thema. Der Ständige Rat spielte nach wie vor eine zentrale Rolle als Forum für Konsultationen sowie für die Verbesserung der Einsatzfähigkeit der Organisation. Er gab den Missionen vor Ort die politische Orientierung und trug den sich rasch ändernden Gegebenheiten durch Beschlüsse über neue Initiativen Rechnung.

Da der Ständige Rat seinen Aufgaben in vollem Umfang nachkommt, fanden Treffen des Hohen Rates seltener statt.

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) trug zur Diskussion über das Sicherheitsmodell bei, indem es Erörterungen zu einem Rahmen für Rüstungskontrolle aufnahm, der auch der künftigen Agenda des Forums als Grundlage dienen soll. Im Rahmen seiner regelmäßigen Tätigkeit schenkte

das FSK der Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen größere Aufmerksamkeit. Das Sekretariat unterstützte das FSK über das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) bei dieser Tätigkeit.

2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung

2.1 Langzeitmissionen

Elf Langzeitmissionen der OSZE und andere Aktivitäten vor Ort erwiesen sich als wirksames Instrument zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Grundlage dieser Aktivitäten sind Mandate, die von den Teilnehmerstaaten ausgearbeitet wurden und die besonderen Gegebenheiten im Gastland berücksichtigen. Die Bandbreite ihrer Aufgaben erstreckt sich beispielsweise von der Hilfestellung für das Gastland beim demokratischen Transformationsprozeß bis zur Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt durch Mitwirkung am Prozeß der nationalen Aussöhnung.

Trotz ganz unterschiedlicher Verhältnisse sind die Langzeitmissionen der OSZE in der Frühwarnung tätig und ermöglichen es der Organisation, rasch zu handeln, wenn es darum geht, in bestimmten Gebieten, die der internationalen Staatengemeinschaft Anlaß zu großer Besorgnis geben, Spannungen abzubauen und dauerhafte Lösungen zu finden.

2.1.1 Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina

Die Mission konnte nach wie vor nicht tätig werden, da die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) die Wiederaufnahme der Arbeit der Mission von der Rückkehr des Landes in die OSZE abhängig macht.

Angesichts der Verpflichtungen und Anliegen der OSZE im Hinblick auf diese Regionen war es dennoch möglich, die Lage vor Ort auf andere Weise zu überwachen.

Die Berichterstattung der Mission wurde teilweise dadurch ersetzt, daß einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten die Lage analysieren. Die Informationen, die einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe zugehen, werden wöchentlich dem Ständigen Rat vorgelegt.

Die Lage in Kosovo ist nach wie vor äußerst bedenklich. Dennoch kann auf eine erfreuliche Entwicklung hingewiesen werden, nämlich das Abkommen zu Fragen des Schulwesens zwischen den serbischen Zentralbehörden und politischen Führern der albanischen Volksgruppe in Kosovo, das die Wiedereingliederung albanischstämmiger Schüler und Lehrer in das staatliche Schulsystem ermöglicht.

2.1.2 *"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje*

Seit Abschluß des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dayton-Übereinkommen) und eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zwischen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und angesichts der fortwährenden Präsenz der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNPREDEP) an der Nord- und der Westgrenze des Gastlandes haben sich die Aufgaben der Mission bei der Grenzüberwachung weiter verringert. Im Rahmen ihres Mandats, das im Laufe des Jahres neue Prioritäten erhielt, setzte die Mission die Überwachung der Lage sowohl im Landesinneren als auch nach außen hin fort, dies auch im Hinblick auf regionale Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit.

Die Mission arbeitete eng mit den Vereinten Nationen, anderen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen zusammen, um die Bemühungen zu koordinieren, die der Entwicklung der demokratischen Institutionen des Gastlandes gelten. Gemeinsam mit den Vereinten Nationen veranstaltete sie einen internationalen Workshop unter dem Titel "Eine Agenda für vorbeugende Diplomatie", der im Herbst 1996 in Skopje stattfand.

Die Mission unterstützte weiterhin die Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten. Im Mai 1996 organisierte sie eine Marathon-Teamschaltung zwischen den Städten Skopje und Tetovo, an der Teams aus allen Teilen der Gemeinschaft teilnahmen.

2.1.3 *Mission in Georgien*

Die Mission suchte weiter nach Mitteln und Wegen zur Erfüllung ihrer Hauptaufgabe - der Herbeiführung einer Lösung im Südossetien-Konflikt. Der Missionsleiter zählt zu den fünf Parteien, die am 16. Mai 1996 in Anwesenheit der Präsidenten Jelzin und Schewardnadse im Kreml das "Memorandum zur Stärkung sicherheits- und vertrauensbildender Maßnahmen" unterzeichneten. Am 23. Juli nahmen der Missionsleiter und drei andere Missionsmitglieder an der ersten Sitzung der Gemeinsamen Kontrollkommission (JCC) seit Juli 1995 teil, die 1994 eingerichtet wurde, um die vom Konflikt herrührenden Probleme einer praktischen Lösung zuzuführen.

Weitere Anstöße zu einer politischen Regelung gingen von einem Treffen zwischen Präsident Schewardnadse und dem südossetischen Führer Tschibirow aus, das am 27. August in Wladikawkas stattfand und auf dem

sich beide Seiten verpflichteten, den Weg zu einer umfassenden Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts weiter zu beschreiten.

Als nächster Schritt werden Verhandlungen über den künftigen Status Südossetiens folgen, die von hochrangigen Vertretern der betroffenen Parteien geführt werden sollen. Die Zustimmung der Führung Südossetiens zur Eröffnung einer Außenstelle der OSZE-Mission in Zchinwali ist als ermutigendes Signal zu betrachten.

Die Mission hatte drei Hauptaufgaben zu bewältigen: Erstens galt es, dazu beizutragen, die Waffenruhe durch tägliche Überwachungsbesuche an den Kontrollstellen der Friedenstruppen in den Konfliktzonen aufrechtzuerhalten; zweitens hatte sie als Vermittler zwischen Präsident Schewardnadse und dem südossetischen Führer Tschibirow zu fungieren und den Verhandlungsprozeß in Gang zu halten; und drittens sollte sie über informelle Kontakte den georgisch-ossetischen Informationsfluß erleichtern, etwa durch ein Gespräch am Runden Tisch in Zchinwali unter Beteiligung von Journalisten der gegnerischen Parteien und durch den Austausch von Medienmaterial.

Ein weiteres Element in den Bemühungen um eine umfassende Beilegung des Konflikts - die Wirtschaftsinitiative der Mission zur Wiederbelebung des normalen Wirtschaftslebens innerhalb Südossetiens und zwischen diesem und den benachbarten Gebieten - kam nach dem Februar 1996 zum Tragen; es fanden ausgedehnte Besuche mehrerer internationaler Experten statt, die die Aussichten in verschiedenen Sektoren untersuchten. Zur Flüchtlingsproblematik im Gefolge des Konflikts unterbreitete der Missionsleiter im Juli hohen Beamten beider Seiten Vorschläge, wie die Rückkehr ossetischer Flüchtlinge in das Gebiet von Borschomi in Georgien erleichtert werden könnte; das betreffende Papier wurde danach in der JCC eingebracht.

In Abchasien, dem zweiten georgischen Krisenherd, ist die Mission nach wie vor in Menschenrechtsfragen aktiv; ihre Mitglieder besuchen fast jeden Monat das Gebiet. Beide Seiten scheinen diese Besuche als nützliches Instrument für eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Fragen des Zugangs zu Inhaftierten und der Untersuchung angeblicher Menschenrechtsverletzungen zu betrachten. Im Juni 1996 besuchten Missionsmitglieder zum ersten Mal Abchasen in georgischer Gefangenschaft und von der abchasischen Seite gefangengehaltene Georgier. Am 22. Oktober 1996 beschloß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Einrichtung eines Menschenrechtsbüros in Suchumi (es soll am 10. Dezember 1996 eröffnet werden) unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und mit Unterstützung der OSZE.

Der Unterstützung des Europarats für die Bemühungen der OSZE vor Ort ist es auch zu verdanken, daß die Mission ihre Tätigkeit im Bereich der

Menschenrechte wesentlich ausbauen konnte, wobei Georgien ganz allgemein in diesem Bereich weiterhin gute Fortschritte macht. Das Zusammenwirken der Mission mit der georgischen Justiz und dem georgischen Innenministerium hat sich merklich gebessert. Mitarbeiter des Menschenrechtsbüros der Mission machten zahlreiche Besuche bei Inhaftierten, und Missionsmitglieder wohnten regelmäßig politisch gefärbten Gerichtsverfahren in Tiflis bei. Über Seminare des BDIMR konnte etwa in Fragen einer Gefängnisreform, einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit menschenrechtsorientierter NGOs und eines Ombudsmanngesetzes Fachkompetenz eingebracht werden. Die Mission trat wesentlich häufiger und regelmäßiger mit nichtstaatlichen Organisationen vor Ort in Kontakt, die sich Fragen der Menschenrechte und der Demokratisierung widmen.

Es gelang der Mission, etwas mehr humanitäre Hilfe zu leisten und die Verteilung von Hilfsgütern an jene Flüchtlingsgruppen außerhalb der abchasischen Konfliktzone verstärkt zu unterstützen, deren Lage als besonders ernst beurteilt wurde. In bezug auf Südossetien gilt die Mission als Koordinator internationaler Bemühungen um humanitäre Hilfe.

2.1.4 Mission in Estland

Anfang 1996 befaßte sich die Mission eingehend mit der Arbeit an einem neuen Kommunalwahlgesetz; sie war zu diesem Zweck in den Sitzungen des für die Ausarbeitung des Gesetzes zuständigen Parlamentsausschusses vertreten. Die Mission überwachte auch die Staatsbürgerschaftsprüfungen, mit denen im Dezember 1995 nach dem estnischen Staatsbürgerschaftsgesetz begonnen wurde.

Das gesamte Jahr 1996 hindurch verfolgte die Mission die Fortschritte bei der Bearbeitung von Aufenthaltsbewilligungen; seit der zweiten Jahreshälfte werden Aufenthaltsbewilligungen und Fremdenpässe ausgegeben.

Die Mission widmete sich weiterhin Fragen im Zusammenhang mit Estnisch-Kursen für die russischsprachige Bevölkerung, da diese eine wesentliche Voraussetzung für echte Integration sind, und half mit, den Sprachkursen ausländische Unterstützung zukommen zu lassen.

1996 verfolgte und unterstützte die Mission Gespräche am Runden Tisch in Estland, in denen Vertreter verschiedener Bevölkerungsteile ein breites Spektrum von Themen, unter anderem kulturelle und bildungspolitische Fragen, erörtern.

2.1.5 *Mission in Moldau*

Die Verhandlungen zur Regelung der Beziehungen zwischen der Republik Moldau und ihrem östlichen Teil kamen voran. Mit Unterstützung der Vermittler (die OSZE-Mission, die Russische Föderation und die Ukraine) arbeiteten die betroffenen Parteien ein "Memorandum über die Grundsätze für die Regelung der Beziehungen zwischen Moldau und Transnistrien" aus. Dieses Dokument legt die grundsätzlichen Aspekte für einen Sonderstatus des östlichen Teils Moldaus fest und behandelt mögliche Garantien für die Durchführung der Vereinbarungen über eine endgültige Regelung. Das Memorandum soll nach den Präsidentschaftswahlen Ende 1996 unterzeichnet werden.

Bei diesen Verhandlungen wurden bestimmte Probleme in den Beziehungen zwischen den beiden Seiten - Moldau und dem östlichen Teil Moldaus - erörtert. Die Mission beteiligte sich gemeinsam mit den anderen Vermittlern sowohl an der Ausarbeitung als auch an der Durchführung der dabei erzielten Vereinbarungen.

Im Januar 1996 wurden neue "Grundsätze für die Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Kontrollkommission" (JCC) unterzeichnet. Dieses Dokument legt den Grundstein für eine aktivere Beteiligung der Mission an der Tätigkeit der JCC.

Militärische Verbände der Einsatzgruppe der Russischen Föderation im östlichen Teil Moldaus kamen im Juni turnusmäßig im russischen Friedenskontingent zum Einsatz. Die moldauische Seite erhob Einspruch gegen die Verlegung, mit der Begründung, es handle sich dabei um eine Verletzung des russisch-moldauischen Abkommens von 1992, und war der Ansicht, dies gefährde die Durchführung des Abkommens von 1994 über den Abzug der russischen Streitkräfte (der ehemaligen 14. Armee).

Die Mission berichtete regelmäßig über die langfristige Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Budapester Dokuments 1994 und beobachtete die Lage in bezug auf die Streitkräfte in der Region.

Hinsichtlich der menschlichen Dimension untersuchte die Mission die Verhältnisse in moldauischen Gefängnissen, wo dringend humanitäre Hilfe erforderlich ist, und verfolgte den Fall der "Ilascu-Gruppe" (Ilie Ilascu und fünf andere Männer wurden von den Behörden des östlichen Teils Moldaus zum Tod verurteilt, weil ihnen ein politisch motivierter Mord im Jahr 1993 zur Last gelegt wird).

2.1.6 *Mission in Lettland*

Die Mission überwachte die Durchführung des Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1994 und des Gesetzes über Nicht-Staatsbürger aus dem Jahr 1995. Sie

setzte ihre enge Zusammenarbeit mit der Einbürgerungsbehörde fort. Mit Genehmigung des Leiters dieser Behörde überwachten Missionsmitglieder die Abhaltung von Einbürgerungsprüfungen, die sie als gerecht beurteilten. Die Mission setzte ihren Dialog mit dem Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsamt über die Durchführung des Gesetzes über Nicht-Staatsbürger fort. Die Mission fungierte auch - im Rahmen der Abkommen über den Truppenabzug vom April 1994 - als unparteiischer Vermittler in bezug auf die in Lettland gebliebenen pensionierten Militärangehörigen aus der Russischen Föderation.

2.1.7 Mission in Tadschikistan

Die drei am 1. Oktober 1995 vom UNHCR übernommenen Außenstellen erwiesen sich 1996 als sehr nützlich für die Beobachtung der Menschenrechtslage im Hinblick auf die zurückgekehrten tadschikischen Flüchtlinge. Dank einer großzügigeren Auslegung ihres Mandats konnten sie sich darüber hinaus erfolgreich einigen anderen sehr schwierigen Fragen der Menschenrechte und Grundfreiheiten widmen, wie etwa der Unabhängigkeit politischer Parteien, der Pressefreiheit, der Unabhängigkeit der Justiz und dem Strafvollzug. Die Mission arbeitete eng mit dem BDIRM, dem UNHCR, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und der Beobachtermision der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UNMOT) sowie mit internationalen Organisationen wie dem IKRK zusammen.

Am 22. Februar genehmigte der Ständige Rat die Mitwirkung der OSZE an der Einrichtung eines Ombudsmann-Büros - einschließlich finanzieller Unterstützung -, das im Entwurf eines Präsidentenerlasses vorgesehen war, der seit fast einem Jahr diskutiert wurde. Obwohl die tadschikische Regierung letztlich anders entschied, hatte die OSZE-Mission ihre Bereitschaft gezeigt, der Regierung jederzeit bei der Schaffung einer unabhängigen Institution behilflich zu sein, die sich der Festigung der Menschenrechte und der Demokratie widmet.

Vom 24. bis 26. April veranstaltete die OSZE-Abteilung für die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden ein Regionalseminar über Vertrauensbildung. Bei diesem Seminar - dem ersten seiner Art in Tadschikistan - kamen Delegationen aus allen fünf zentralasiatischen Staaten mit hohen OSZE-Vertretern, Delegationen aus anderen OSZE-Teilnehmerstaaten sowie mit Vertretern internationaler und lokaler NGOs zusammen. Die Mission verfolgte weiterhin die unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen stattfindenden innertadschikischen Gespräche.

2.1.8 *Mission in Sarajewo*

Anfang 1996 wurde die Mission in Sarajewo erweitert und in eine Abteilung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina umgewandelt.

2.1.9 *Mission in der Ukraine*

In den Monaten Januar bis Juni befaßte sich die Mission in erster Linie mit Verfassungsfragen, vor allem der Ausarbeitung und Verabschiedung einer Verfassung für die Krim. Ein Gespräch am Runden Tisch, das vom HKNM und der Mission am 13. und 14. März im niederländischen Noordwijk veranstaltet wurde, wirkte sich positiv auf die Verfassungsdebatte in der Ukraine aus. In der am 28. Juni 1996 verabschiedeten ukrainischen Verfassung wird eine "Autonome Republik Krim" mit einer eigenen Verfassung anerkannt, eine Bestimmung, die für dauerhafte politische Stabilität auf der Krim von Bedeutung ist. Darüber hinaus war das Gespräch am Runden Tisch in Noordwijk der Beginn eines Prozesses, in dessen Verlauf das ukrainische Parlament am 4. April 1996 eine Teilverfassung für die Krim verabschiedete, wobei Teilverfassung bedeutet, daß ungefähr zwanzig kritische Artikel in dem Dokument noch auf ukrainisches Recht abgestimmt werden müssen.

In der zweiten Jahreshälfte verlagerte die Mission ihren Schwerpunkt auf die Frage der deportierten Völker, insbesondere der Tataren. Eine Reihe von Berichten wurde verfaßt, und die Mission veranstaltete in Kiew ein Seminar über Fragen der ukrainischen Staatsbürgerschaft im Hinblick auf die Tataren und andere ehemals von der Krim Deportierte.

Das Seminar, an dem hohe Beamte aus der Ukraine und der Krim, tatarische Führungspersonlichkeiten und ausländische Experten teilnahmen, führte zu einer Reihe von Zusagen, die zu einer Entschärfung der Staatsbürgerschaftsfrage in naher Zukunft beitragen sollten. Es könnte auch erneut gesetzgeberische und politische Aktivitäten in Gang setzen, die in absehbarer Zeit zu einer endgültigen Lösung des Problems führen könnten.

Die Mission in der Ukraine arbeitet eng mit dem HKNM zusammen und baut ihre Zusammenarbeit mit Organen wie dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem UNHCR aus, um aus deren Ressourcen und Erfahrungen maximalen Nutzen zu ziehen.

2.1.10 *Mission in Bosnien und Herzegowina*

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina wurde am 8. Dezember 1995 auf dem Fünften Treffen des Ministerrats eingerichtet. Der ungari-

sche Amtierende Vorsitzende bestellte Botschafter Robert Frowick aus den Vereinigten Staaten zum Leiter der Mission.

Mit einem genehmigten Mitarbeiterstab von 233 Personen und mit Dutzenden internationalen Hilfskräften (in erster Linie aus der ECMM und der *Civil Military Co-operation/Implementation Force* (CIMIC/IFOR)) ist die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina die bisher größte OSZE-Mission vor Ort.

Der OSZE und ihrer Mission wurde die Aufgabe übertragen, die Vorbereitung und Abhaltung freier und gerechter Wahlen zu beaufsichtigen und die Menschenrechtslage zu überwachen. Darüber hinaus soll die OSZE dabei mitwirken, daß die Überwachung von Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung erleichtert wird.

Wahlen

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina half den Parteien dabei, die für die Abhaltung der Wahlen erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen: ein politisch neutrales Umfeld, das Recht auf geheime Stimmabgabe ohne Furcht vor Einschüchterung, das Recht auf freie Meinungsäußerung und freie Medien, Vereinigungsfreiheit und Freizügigkeit.

Die im Anschluß an das Dayton-Übereinkommen geschaffene Provisorische Wahlkommission (PEC) trat am 1. Februar 1996 zu ihrer ersten Sitzung zusammen; die grundlegenden Regeln und Vorschriften für die Wahlen wurden am 22. Februar verabschiedet. Mit Unterstützung der Schweizer Regierung wurde ein *Free Elections Radio Network* (FERN) eingerichtet, damit wenigstens ein Kommunikationskanal zur Verfügung steht, zu dem alle politischen Parteien gleichermaßen Zugang haben; FERN ging am 15. Juli in Betrieb. Der Fernsehsender *Open Media Network* nahm im September die Sendetätigkeit auf.

Die im Dokument von Dayton vorgesehenen Wahlen sollten sechs bis neun Monate nach Unterzeichnung des Übereinkommens stattfinden. Am 25. Juni kam der Amtierende Vorsitzende zu dem Ergebnis, daß es keine überzeugende Alternative zur Abhaltung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gebe; sie fanden am 14. September statt. Im August entschied der Ständige Rat, daß die ebenfalls vorgesehenen Kommunalwahlen auf November verschoben werden sollten, da die Regeln und Vorschriften der PEC in vielen Fällen verletzt worden waren. Im Oktober wurden diese Wahlen erneut verschoben; sie sollen nun so früh wie möglich im Jahr 1997 stattfinden.

Über 1.200 Wahlüberwacher aus Teilnehmerstaaten der OSZE standen den Behörden zur Seite. An die 900 internationale Beobachter, die von Herrn van Thijn, dem Koordinator der internationalen Überwachung (CIM), koordiniert wurden, überwachten am 14. September die Wahlen, denen die PEC am 29. September bescheinigte, daß sie den international anerkannten

Normen in bezug auf passives Wahlrecht, Zugang, Wahlbeteiligung und Transparenz entsprachen.

Menschenrechte

Die Mission verdankt es der Einrichtung von Außenstellen und der Bestellung von Beobachtern, daß sie über Menschenrechtsverletzungen und die Menschenrechtslage ganz allgemein berichten konnte, mit Schwerpunkt auf Menschenrechten in bezug auf Wahlen, wie etwa Freizügigkeit, Recht auf freie Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit. Sie half auch, Kontakte zwischen örtlichen Menschenrechtsorganisationen herzustellen. Besondere Aufmerksamkeit galt der Aufnahme von Kontakten zwischen den Volksgruppen und eines Dialogs unter Intellektuellen, religiösen Führern, Journalisten, Frauen und Jugendlichen.

Regionale Stabilisierung

Ein Übereinkommen zwischen der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina wurde am 26. Januar unter dem Vorsitz von Botschafter Gyarmati, einem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, geschlossen. Mit der Durchführung des Übereinkommens wurde am 1. März 1996 begonnen. Ein Übereinkommen, das den Parteien dabei helfen soll, ein ausgewogenes und stabiles Niveau der Verteidigungskräfte auf niedrigster Ebene im Einklang mit ihren jeweiligen Sicherheitsbedürfnissen herbeizuführen, kam am 14. Juni unter Botschafter Eide, ebenfalls einem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, zustande.

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina arbeitete eng mit anderen internationalen Akteuren zusammen, wie etwa der ECMM, der IFOR, dem Büro des Hohen Beauftragten (OHR), dem Internationalen Ombudsmann, der Kammer für Menschenrechte, dem Büro des CIM und dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY).

Die Ombudsmänner der Föderation

Nach Einrichtung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina im Dezember 1995 ging die alte Mission (die OSZE-Mission in Sarajewo) in der neuen auf, die nunmehr für die Unterstützung - politischer und logistischer Art - der drei Ombudsmänner der Föderation verantwortlich ist, die die drei wichtigsten Volksgruppen vertreten. Eine Verbindungsstelle zu

den Ombudsmännern wurde in der Menschenrechtsabteilung der neuen Mission eingerichtet.

Die Ombudsmänner konzentrierten sich auf Fragen des Eigentumsrechts, der Staatsbürgerschaft und der Freizügigkeit und bemühten sich, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Menschen in ihre Heimatorte zurückkehren können. Sie befaßten sich auch mit Problemen im Zusammenhang mit einer falschen Anwendung des Amnestiegesetzes. Darüber hinaus informieren sie die Öffentlichkeit via Medien über ihre Arbeit und wirken gleichzeitig erzieherisch in Menschenrechtsfragen.

Die Verbindungsstelle zu den Ombudsmännern bemühte sich um Mittel von außerhalb der OSZE, damit die Ombudsmänner effizienter arbeiten und ihre Tätigkeit auf neue Bereiche ausdehnen können.

Die Menschenrechtskommission

Die im Gefolge des Dayton-Übereinkommens eingerichtete Menschenrechtskommission ist ein nationales Gremium, das für die ersten fünf Jahre seines Bestehens internationalen Charakter haben wird. Sie setzt sich aus einer Kammer für Menschenrechte und einem Ombudsmann für Menschenrechte zusammen. Offiziell nahm die Kommission als Ganzes am 27. März 1996 ihre Arbeit auf.

Ombudsfrau für Menschenrechte. Im Dezember 1995 bestellte der ungarische Amtierende Vorsitzende Frau Gret Haller aus der Schweiz zur Menschenrechts-Ombudsfrau der OSZE für Bosnien und Herzegowina. Mitte Februar nahm sie ihre Tätigkeit auf ständiger Basis auf. Die Ombudsfrau für Menschenrechte wurde für eine nicht verlängerbare Funktionsperiode von fünf Jahren bestellt.

Die Kammer für Menschenrechte. Die Kammer für Menschenrechte besteht aus 14 Mitgliedern. Das Ministerkomitee des Europarats hat acht Mitglieder bestellt, die Föderation Bosnien und Herzegowina vier, die Republika Srpska zwei. Der Europarat wählte Professor Peter Germer aus Dänemark zum Präsidenten der Kammer. Die Funktionsperiode der Kammer für Menschenrechte beträgt fünf Jahre; ihre derzeitige Funktionsperiode begann am 15. März 1996.

2.1.11 Mission in Kroatien

In Anbetracht des Berichts über eine OSZE-Erkundungsmission in Kroatien (Oktober 1995) und des Berichts eines Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden über seinen Besuch in diesem Land (Februar 1996) beschloß der Ständige Rat am 17. April 1996 auf Ersuchen der kroatischen Regierung, eine OSZE-Langzeitmission einzurichten.

Die Mission hat vor allem die Aufgabe, die kroatischen Behörden auf allen Ebenen - und ebenso interessierte Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen - bezüglich des Schutzes der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten mit Rat und Fachwissen zu unterstützen. Um die Aussöhnung, die Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards zu fördern, wird die Mission in diesem Zusammenhang auch die Durchführung der Gesetze mit Rat und Tat unterstützen und die Entwicklung und das Funktionieren demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen.

Die Mission wird ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit dem HKNM und dem BDIMR, mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen (insbesondere mit dem Europarat), der ECMM, dem Sonderbeauftragten für regionale Fragen, dem UNHCR, dem IKRK und einschlägigen NGOs wahrnehmen. Der Ständige Rat hob hervor, daß eine enge Zusammenarbeit der Mission mit der UNTAES erforderlich sei.

Die OSZE-Mission in Kroatien nahm ihre Tätigkeit am 5. Juli 1996 auf, als Botschafter Albertus J.A.M. Nooij und eine Reihe anderer Missionsmitglieder ihren Dienst in Zagreb antraten. Entsprechend dem Beschluß des Ständigen Rates wurden im August in Vukovar und Knin Außenstellen eröffnet.

2.2 Sonstige OSZE-Aktivitäten vor Ort

2.2.1 OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien

Dieser OSZE-Einsatz und die Mission in Bosnien ziehen das größte öffentliche Interesse auf sich. Leiter der Unterstützungsgruppe ist Botschafter Tim Guldemann aus der Schweiz, der seine Arbeit am 4. Januar 1996 aufnahm.

Die Unterstützungsgruppe hat erfolgreich Kontakte zwischen den Konfliktparteien vermittelt und beim Zustandekommen der Moskauer Vereinbarung und der beiden Protokolle von Nasran eine wichtige Rolle gespielt. In der Moskauer Vereinbarung über die Waffenruhe werden die Verdienste der OSZE durch die Formulierung "über Vermittlung der OSZE-Mission" gewürdigt.

2.2.2 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt

Der Persönliche Vertreter kam einmal pro Monat mit Vertretern der armenischen und der aserbaidischen Behörden und mit den politischen

und militärischen Führern von Berg-Karabach zusammen. In Zusammenarbeit mit seinen Assistenten vor Ort erstellte er Sonderberichte, in erster Linie zu Fragen der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM).

Hinsichtlich der auf eine Stabilisierung der Waffenruhe abzielenden VSBM führte der Persönliche Vertreter in Zusammenarbeit mit den Parteien einen "Mechanismus zur Krisenbeobachtung" ein, um behauptete Verletzungen der Waffenruhe zu überprüfen. Ein ähnlicher Mechanismus soll ausgearbeitet werden, um den Amtierenden Vorsitzenden und die Kovorsitzenden der Minsker Konferenz in den Überprüfungsprozeß einzubinden.

In Begleitung von Vertretern der Minsker Gruppe besuchte der Amtierende Vorsitzende im Februar 1996 die Region und schlug ein "Lösungspaket" vor, das nunmehr den Rahmen für weitere Verhandlungen bietet.

Der Amtierende Vorsitzende bestellte Herrn Andrzej Kasprzyk aus Polen zu seinem neuen geschäftsführenden Persönlichen Vertreter; Herr Kasprzyk trat seinen Dienst im Juli 1996 an.

2.3 Mitwirkung der OSZE an der Umsetzung bilateraler Abkommen

2.3.1 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen lettisch-russischen Kommission für pensionierte Militärangehörige

Die Gemeinsame Kommission für pensionierte Militärangehörige trat weiterhin regelmäßig zusammen. Alle Seiten vermerkten einen spürbaren Rückgang der an die Kommission herangetragenen Beschwerden.

2.3.2 Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige

Die estnische Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige, die mit der Prüfung von Anträgen auf Aufenthaltsgenehmigung von früheren Berufsoffizieren mit ausländischer Staatsbürgerschaft betraut ist, konnte die große Zahl von Anträgen bis 12. Juli 1996 (dem von der estnischen Nationalversammlung festgelegten Schlußtermin) bewältigen und übermittelte der estnischen Regierung ihre Empfehlungen.

Mittlerweile hat die Regierung ungefähr 4000 Problemfälle festgestellt, die im Hinblick auf eine endgültige Entscheidung binnen sechs Monaten nochmals zu prüfen sind. Mit dieser Arbeit und ungefähr 1000 weiteren bisher noch nicht behandelten Fällen wird die Kommission bis Anfang 1997 beschäftigt sein.

2.3.3 *Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda*

Der OSZE-Vertreter und sein Stellvertreter, die am 6. April 1995 vom Amtierenden Vorsitzenden bestellt wurden, nahmen 1996 zwei reguläre Inspektionen vor, die in sachlicher und kooperativer Atmosphäre verliefen.

2.3.4 *Koordinator für Sanktionen und Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)*

Die Verabschiedung der Resolutionen 1021 und 1022 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 22. November 1995 zog eine beträchtliche Verringerung der operativen Aufgaben der SAM in den Nachbarländern der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und des Büros des EU/OSZE-Koordinators für Sanktionen in Brüssel nach sich.

In der Folge standen wesentlich weniger Zollbeamte und andere Experten im Dienst der SAM in Albanien, Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien, Rumänien und Ungarn. Hinsichtlich der SAM in der Ukraine ersuchte die Regierung um den vorübergehenden Abzug derselben, wobei davon ausgegangen wurde, daß der rechtliche Rahmen für eine mögliche künftige Anwesenheit der SAM in Kraft bleibt.

Unter Hinweis auf die Bestimmungen der Resolution 1022 beschloß der Ständige Rat der OSZE, das Mandat der SAM und des EU/OSZE-Koordinators für Sanktionen bis 30. September 1996 zu verlängern. Angesichts nachfolgender Entwicklungen nahm der Ständige Rat jedoch von einer weiteren Verlängerung des Mandats Abstand.

Am 1. Oktober 1996 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1074, durch die die Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die Republika Srpska mit sofortiger Wirkung aufgehoben wurden. Als Folge davon stellen die EU/OSZE-Missionen zur Unterstützung von Sanktionen ihre Tätigkeit ein. Der Ausschuß der Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAMCOMM) bleibt jedoch bestehen, um die ungefähr 8000 laufenden Ermittlungen zu vermutlichen Verletzungen von Sanktionen zu koordinieren und das Büro zur Unterstützung in Zoll- und Finanzfragen und die Internationale Zollbeobachtermission in Bosnien und Herzegowina zu verwalten.

3. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM)

In der OSZE geht man seit geraumer Zeit davon aus, daß Stabilität und Sicherheit weitgehend vom Erfolg oder Mißerfolg der Politik eines Staates gegenüber seinen nationalen Minderheiten abhängen. In Anerkennung des bedeutenden Beitrags des HKNM zum Abbau von Spannungen zwischen Volksgruppen wurde dessen Mandat im Herbst 1995 um eine zweite Amtszeit von drei Jahren verlängert.

Im Berichtszeitraum hatte der Hohe Kommissar erneut mit Minderheitenfragen in einer Reihe von Teilnehmerstaaten der OSZE zu tun. Die Beziehungen zwischen Volksgruppen waren ihm ein besonderes Anliegen. Die erörterten Fragen erstreckten sich über eine große Bandbreite von Themen, wie etwa Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen und regionalen Behörden, Aussichten für die Rückkehr von Angehörigen nationaler Minderheiten in ihre angestammten Wohngebiete und Probleme im Zusammenhang mit der Erlangung der Staatsbürgerschaft. Oft ging es auch um die Möglichkeiten von Angehörigen einer Minderheit, Unterricht in ihrer Muttersprache zu erhalten und ihre Muttersprache zu verwenden.

3.1 Kroatien

Mit seinem ersten Besuch in Kroatien vom 14. bis 17. Dezember 1995 verfolgte der HKNM den Zweck, sich mit der Lage nationaler Minderheiten insbesondere im Hinblick auf die Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen vertraut zu machen. Er führte Gespräche mit einer Reihe hoher Beamter in Zagreb, darunter Herrn Kofi Annan, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Herrn B. Suk Min, Missionsleiter, Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (UNCRO), Herrn Pierre Jambor, Leiter der UNHCR-Mission in Kroatien, und Herrn J.M. Rodriguez Cordon, geschäftsführender Leiter der ECMM.

Der HKNM besuchte ein Flüchtlingslager in Kupljensko nahe der bosnischen Grenze sowie Knin in der Krajina und traf dort mit Vertretern der lokalen Behörden, der Militärbehörden und mit dem ECMM-Team in Knin zusammen.

Vom 4. bis 8. Februar 1996 stattete der Hohe Kommissar Kroatien seinen zweiten Besuch ab; es kam zu Treffen in Zagreb und Osijek, in deren Verlauf er sich mit der besonderen Situation in den kroatischen Gebieten Ostslawoniens, der Baranja und Westsirmiens vertraut machte.

Er traf mit dem stellvertretenden Ministerpräsidenten, dem Justiz- und dem Innenminister, dem Präsidentenberater für humanitäre Angelegenheiten und mehreren Parlamentariern zusammen, von denen auch einige der serbischen und anderen nichtkroatischen Volksgruppen angehörten. Ferner traf er

Vertreter des UNHCR und der UNTAES.

Der dritte Besuch des HKNM in Kroatien fand vom 9. bis 13. Juni 1996 statt. Vor seinem Besuch in Zagreb bereiste der HKNM Vukovar und eine Reihe benachbarter Dörfer in Ostslawonien. Er fuhr auch nach Osijek, dem Verwaltungszentrum der Region, in dem auch das kroatische UNTAES-Verbindungsbüro seinen Sitz hat.

3.2 Estland

Der HKNM engagierte sich nach wie vor in Estland, wobei er sich in erster Linie auf Staatsbürgerschaftsfragen, die Ausstellung von Fremdenpässen und die Sprachanforderungen konzentrierte.

Er erörterte diese Fragen während seiner Besuche vom 30. November bis 1. Dezember 1995 und vom 7. bis 9. Mai 1996, in deren Verlauf er mit Präsident Lennart Meri, dem Außenminister und dem Vizepräsidenten des Parlaments zusammentraf. In Gesprächen mit dem Direktor des Amtes für Staatsbürgerschaft und Migration wies der Hohe Kommissar darauf hin, daß die Schweizer Regierung auf seine Empfehlung hin Mittel für die Computerausstattung zur Verfügung stellen werde, um das Amt bei der Entgegennahme von Anträgen auf befristete Aufenthaltsbewilligung und Fremdenpässe zu unterstützen.

3.3 Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Im März 1996 besuchte der HKNM die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, der er bereits im März und im Mai 1995 einen Besuch abgestattet hatte. Dieses Mal galt seine Aufmerksamkeit in erster Linie der herrschenden politischen Lage und den jüngsten Entwicklungen in den Beziehungen zwischen den Volksgruppen. Besonders wichtig war ihm die Frage des Unterrichts in albanischer Sprache, wobei es auch darum ging, die Zugangsmöglichkeiten für Albaner zu muttersprachlicher Hochschulbildung im Rahmen der nationalen Gesetzgebung zu verbessern.

3.4 Ungarn

Die Lage der slowakischen Minderheit in Ungarn fand weiterhin die Aufmerksamkeit des HKNM; er wurde dabei von einem dreiköpfigen Expertenteam unterstützt. Neben Treffen in Budapest besuchten die Experten Békéscsaba, eine der größten und ältesten slowakischen Siedlungen im Süden des Landes.

Das Expertenteam begleitete den Hohen Kommissar auch auf seiner dritten Reise nach Ungarn vom 20. bis 22. Mai.

Im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Grundlagenvertrags zwischen Ungarn und Rumänien traf der HKNM im Sommer 1996 mehrmals mit dem ungarischen Außenminister Kovács zusammen; der Vertrag wurde schließlich im August 1996 fertiggestellt.

3.5 Kasachstan

Ende 1995 und noch 1996 verfolgte der HKNM die Entwicklungen in Kasachstan. Im Februar 1996 fand ein Seminar über Beziehungen zwischen Volksgruppen statt. Es trug den Titel "Aufbau harmonischer Beziehungen zwischen den Volksgruppen in den kürzlich unabhängig gewordenen Staaten am Beispiel Kasachstans" und wurde vom HKNM, der Stiftung für Beziehungen zwischen Volksgruppen, dem Amt des Präsidenten von Kasachstan und dem Außenministerium gemeinsam veranstaltet. Vier Hauptthemen standen im Mittelpunkt der Diskussion: die Bedeutung völkerrechtlicher Normen für die Minderheitenpolitik eines Staates und die Beziehungen zwischen Volksgruppen; die Entwicklung und Umsetzung einer Sprachenpolitik in einem mehrsprachigen Staat; die Rolle gesamtstaatlicher Organe in Fragen lokaler Minderheiten; die Notwendigkeit eines wirksamen Dialogs zwischen Minderheitenvertretern und staatlichen Behörden.

3.6 Kirgisistan

Im April 1996 widmete sich der HKNM dem Stand der Beziehungen zwischen den Volksgruppen im Süden Kirgisistans. Nach Treffen mit Beamten in Osch und Dschalal-Abad besuchte er Bischkek, wo es zu einem Gedankenaustausch mit Regierungsvertretern kam.

3.7 Lettland

Der HKNM setzte seine Tätigkeit in Lettland fort, das er im Januar 1996 besuchte, um Fragen im Zusammenhang mit der Einbürgerung nachzugehen. Er traf mit lettischen Behördenvertretern sowie mit Vertretern politischer Parteien und der russischsprachigen Gemeinschaft zusammen. Am 16. Mai 1996 nahm der Hohe Kommissar an einem Seminar in Riga teil, das die Förderung des Dialogs zwischen der Regierung und den im Lande lebenden Angehörigen von Minderheiten zum Ziel hatte. Dieses Seminar wurde vom lettischen Zentrum für Menschenrechte und ethni-

sche Studien mit Unterstützung der Stiftung für Beziehungen zwischen Volksgruppen und der Soros-Stiftung in Lettland veranstaltet.

3.8 Rumänien

Während des Besuchs des Hohen Kommissars in Rumänien vom 28. August bis 1. September 1995 stand das neue Schulgesetz im Mittelpunkt, das am 29. Juni 1995 verabschiedet worden war. In einer öffentlichen Erklärung ging er auf die von der Regierung zu einigen Fragen erhaltenen Klarstellungen ein, wie etwa das Recht der Eltern auf freie Wahl der Schule oder der Klasse für ihre Kinder, die Tatsache, daß das Gesetz konfessionelle Privatschulen erlaubt, und die Möglichkeit einer staatlichen Subventionierung dieser Schulen. Zur Sprache kam auch, inwieweit Minderheiten zu rumänischen Lehrbüchern für Geschichte beitragen können.

Er empfahl in der Folge, sobald wie möglich Durchführungsverordnungen zum Gesetz zu erlassen, um Unklarheiten zu vermeiden, und über eine mögliche Gesetzesänderung - vielleicht Anfang 1997 - nachzudenken, um unvorhergesehene Schwächen zu eliminieren, die in der Anfangsphase der Anwendung zu überzogenen Regelungen führen könnten.

3.9 Slowakei

Der HKNM bemühte sich weiter um eine Verbesserung der Beziehungen zwischen der slowakischen Regierung und der zahlenmäßig starken ungarischen Minderheit in der Slowakei.

Während des Besuchs des Hohen Kommissars im Januar 1996 wurden Sprachfragen behandelt. Vom 22. bis 24. Mai 1996 besuchte der HKNM die Slowakei erneut in Begleitung eines Expertenteams und traf mit zwei stellvertretenden Ministerpräsidenten und mehreren Ministern zusammen. Der HKNM hatte Gelegenheit, die Lage der ungarischsprachigen Schulen mit Vertretern der ungarischen Minderheit zu besprechen.

3.10 Ukraine

Vom 14. bis 17. März 1996 wurde im niederländischen Noordwijk ein weiteres Treffen am Runden Tisch zu den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Problemen abgehalten, zu denen die ukrainischen Behörden und das Krimparlament unterschiedlicher Meinung sind. An dem Treffen, das vom HKNM in Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in der Ukraine und der Stiftung für Beziehungen zwischen Volksgruppen veranstaltet wurde, nahmen hochrangige Vertreter der Krim und aus Kiew teil. Aus der Debatte ergaben sich einige neue konkrete Ansätze, die hoffentlich zur

Überbrückung der bestehenden Meinungsverschiedenheiten beitragen werden.

Am 2. April 1996 nahm der HKNM an einer unter der Schirmherrschaft des UNDP stattfindenden Konferenz der Geberländer in Genf teil, die sich mit Fragen der von der Krim deportierten Bevölkerung befaßte. Im Anschluß daran verbrachte er zwei Tage in Kiew, die in erster Linie Verfassungsfragen gewidmet waren.

4. Die menschliche Dimension: Tätigkeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte

1996 kamen zum normalen Arbeitspensum des BDIMR neue Aufgaben hinzu, die der OSZE aus den Vereinbarungen von Dayton erwachsen. Die drei Hauptaufgaben der OSZE in bezug auf Bosnien und Herzegowina lauteten: Beaufsichtigung des Wahlprozesses, Überwachung der Menschenrechte und Hilfestellung für die Vertragsparteien, um Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen zu erleichtern.

Das BDIMR unterstützt die OSZE-Mission in Bosnien bei der Abwicklung der Wahlen, es leistet Hilfestellung für die Ombudsmänner und -frauen und bei der Schaffung zeitgemäßer Gesetzesinstrumente.

4.1 Wahlüberwachung

In Übereinstimmung mit einem neuen Rahmen für die Wahlüberwachung konzentriert sich das BDIMR in seinen Bemühungen auf die Zeit unmittelbar vor und nach Wahlen in Teilnehmerstaaten. Dies ermöglicht es den Experten, im Hinblick auf die politische Bürgerrechtssituation eingehende Nachforschungen anzustellen.

Das BDIMR ist in bezug auf die Wahlen in Bosnien und Herzegowina seit November 1995 bei der Veranstaltung und Unterstützung verschiedener Tätigkeiten äußerst aktiv. Dazu gehört auch die Organisation der einleitenden Missionen zur Beurteilung der Wahlen, der Entwurf neuer Wahlordnungen für Bosnien und Herzegowina und die Ausbildung neuer Mitglieder der OSZE-Mission sowie die Entsendung von Beobachtern zu den Wahlen selbst.

1996 beobachtete das BDIMR die Parlamentswahlen in Rußland (Dezember 1995) und Albanien (Mai und Juni 1996), die Kommunalwahlen in Rumänien (Juni), die Präsidentschaftswahlen in Rußland (Juni) und Armenien, die Parlamentswahlen in Litauen (Oktober), die Präsidentschaftswahlen in Bulgarien (Oktober) und Moldau (November) und die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Rumänien (November).

4.2 Einbindung der menschlichen Dimension in die Arbeit des Ständigen Rates

Die beim Gipfeltreffen von Budapest 1994 beschlossenen Verfahren waren die Vorboten einer grundlegenden Umstellung bezüglich der Art, wie die OSZE in Zukunft an Fragen der menschlichen Dimension herangeht. Die menschliche Dimension soll in der Arbeit des Ständigen Rates stärker zum Tragen kommen.

Der Direktor und die Mitarbeiter des BDIMR nahmen regelmäßig an Sitzungen des Ständigen Rates teil und ließen den Delegationen allmonatlich Informationen über seine Tätigkeit zukommen. Daraus ergab sich ein regelmäßiger Gedankenaustausch zwischen dem Büro und dem Ständigen Rat.

4.3 Seminare, Symposien und Tagungen

4.3.1 Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Institutionen

Das Dritte Jährliche Gerichtssymposium in Warschau fand vom 10. bis 14. Juni statt; die Teilnehmer waren Juristen und Ministerialbeamte aus ganz Europa, dem Kaukasus und Zentralasien. Es gab den Teilnehmern Gelegenheit, neue Rechtsentwicklungen und Techniken zur Verbesserung der Justizverwaltung in ihrem Land kennenzulernen.

4.3.2 Programm zur beruflichen Fortbildung für russische Richter, 10. - 13. Juli, Orjol, Rußland

Dieser Fortbildungs-Workshop mit dem Titel "Die Rolle regionaler Gerichte bei der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen" bildete den zweiten Abschnitt des beruflichen Fortbildungsprojekts, das vom Programm für koordinierte Rechtsunterstützung konzipiert worden war. In diesem Workshop sollte in erster Linie festgestellt werden, ob sich regionale Gerichte für die Durchführung eines landesweiten Ausbildungsprojekts eignen, das vom Obersten Gerichtshof Rußlands und dem BDIMR entwickelt wurde.

4.3.3 Fortbildungsprogramm für Migrationsbeamte der Regierung von Belarus, 15. -19. Juli, Warschau

Diese Veranstaltung wurde in Zusammenarbeit mit dem UNHCR organisiert. Die Tagesordnung, die mit Hilfe des zum polnischen Innenministerium gehörenden Amtes für Migration und Flüchtlingsfragen entstanden war, verschaffte den Beamten von Belarus einen tiefen Einblick in die neuen rechtlichen und organisatorischen Grundsätze, nach denen sich die Flüchtlings- und Migrationspolitik Polens richtet.

4.3.4 Fortbildungsprojekt für das georgische Justizministerium und die georgische Staatsanwaltschaft, 6. - 8. September

Im Mittelpunkt des Programms standen die Gefängnisreform und -verwaltung sowie eine Überprüfung, inwieweit internationale Normen im georgischen Strafrecht Anwendung finden und welche praktischen Auswirkungen die Strafrechtsreform hat.

4.3.5 Seminar über Menschenrechte und internationale Normen der Rechtsprechung, 28. - 30. Mai, Duschanbe

Bei diesem Programm, an dem alle Gerichte und andere Justizbehörden und -vertreter aus dem gesamten Land teilnahmen, handelte es sich um das erste derartige Projekt in Tadschikistan. Ziel war es, zur Erörterung der praktischen Umsetzung internationaler Rechtsnormen anzuregen und Mittel und Wege zu prüfen, wie diese Normen als wirksamer Garant für ein unparteiisches Gerichtsverfahren und als Grundlage für den Kampf gegen die organisierte länderübergreifende Kriminalität dienen können.

4.3.6 Workshop über Menschenrechte in Haftanstalten, 16. - 19. Februar, Eriwan

Dieser Workshop befaßte sich vorrangig mit Themen wie "Sinn und Zweck von Haftanstalten", "Häftlinge und die Welt außerhalb" und "Europäische Konventionen über Menschenrechte in Haftanstalten".

4.3.7 Runder Tisch über rechtliche Aspekte der Ombudsmann-Institution, 11. - 12. März, Tiflis, Georgien

Dieser Runde Tisch war im Gefolge der jüngsten Beurteilung des Entwurfs eines georgischen Ombudsmanngesetzes im Verfassungsrang durch das BDIMR zustande gekommen und sollte in erster Linie die betroffenen georgischen Parteien ermutigen, ausgewählte Rechtsfragen zu erörtern.

Seminare zur menschlichen Dimension

4.3.8 Konstitutionelle, rechtliche und administrative Aspekte der Religionsfreiheit, 16. - 19. April, Warschau

Hauptthema des Seminars war die Religionsfreiheit in ihrer Beziehung zu staatlichen und kirchlichen Stellen sowie zu Religionsgemeinschaften und religiösen Organisationen. Von seiten der Delegationen wurde über Bemühungen, vor allem in den neuen Demokratien, berichtet, die OSZE-Normen in ihre Verfassung aufzunehmen.

4.4 Fortbildungsprogramme für nichtstaatliche Organisationen

- Runde Tische zu Frauenfragen, Kirgisistan (September) und Usbekistan (Oktober)
- Schaffung von Kompetenz und Kommunikation für die Führung nicht-staatlicher Organisationen - Fortbildungs-Workshops in Litauen und Georgien (Mai), in Armenien und Aserbaidschan (jeweils im Juli) und in Moldau (Oktober)
- Die Rolle des Bildungswesens bei der Stärkung der Zivilgesellschaft: Workshop in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (11. - 13. September) und in Estland (29. - 31. Oktober)

4.5 Medien

In Anbetracht der Tatsache, daß die Entwicklung unabhängiger Medien eine der Grundvoraussetzungen für eine gut funktionierende Zivilgesellschaft ist, hat sich das BDIMR besonders damit befaßt, Medienkampagnen im Vorfeld und im Verlauf von Wahlen zu beobachten, die Öffentlichkeit für Fragen der menschlichen Dimension, insbesondere solche mit Medienbezug, durch Seminare und Workshops zu sensibilisieren und Informationen über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen im Hinblick auf Medien zu sammeln und zu verbreiten. Das BDIMR veranstaltete auch regionale Konferenzen und Tagungen für Journalisten.

Das Seminar zum Konflikt in Transkaukasien und der Rolle der Massenmedien, 22. - 26. April, Batumi, Georgien, wurde von der OSZE-Mission in Georgien, dem Europarat und der Schwarzmeer-Pressagentur veranstaltet. Fünfundzwanzig Medienfachleute aus den Konfliktregionen nahmen an der Konferenz teil. Die Teilnehmer erörterten, wie sie Kontakte herstellen und Kanäle schaffen könnten, um künftig miteinander zu kommunizieren. Sie befaßten sich auch mit der Rolle, der Verantwortung, dem Ethos und dem Einfluß journalistischer Tätigkeit auf die Friedensstiftung in ihren Ländern. Im Rahmen des Hilfsprogramms des BDIMR zur Wiederherstellung normaler Verhältnisse in Bosnien und Herzegowina wurde im Juni in Kroatien eine Tagung zum Konflikt im ehemaligen Jugoslawien und der Rolle der Medien veranstaltet. Journalisten aus Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien diskutierten über Behinderungen eines unabhängigen und professionellen Journalismus, unter anderem über Probleme wie etwa beschränkte Verfügbarkeit von Zeitungspapier, Geldstrafen für Inserenten und hohe Steuern.

4.6 Missionsunterstützung

Das BDIMR setzte seine Tätigkeit als Berater des Amtierenden Vorsitzenden bei der Abfassung der Mandate im Vorfeld der Einrichtung von Missionen fort und entsandte häufig Experten zu Erkundungsbesuchen. Für neue Mitglieder veranstaltete es auch Schulungskurse zur menschlichen Dimension, zu Überwachungs- und Berichtsmethoden. Es hält die Missionen über seine Tätigkeit auf dem laufenden und stellt ihnen Informationsmaterial über Menschenrechtsfragen zur Verfügung.

4.7 Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti

Zusammenarbeit mit den OSZE-Teilnehmerstaaten. In der Absicht, sich selbst ein Bild von der Lage der Roma-Minderheit in jedem Teilnehmerstaat zu machen, sandte die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (KFRS) einen Fragebogen aus, um umfassende Angaben über die Romabevölkerung in den einzelnen Staaten einzuholen.

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Der BDIMR-Koordinator der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (KFRS) nahm an der vom Europarat vom 15. bis 21. Mai veranstalteten Erkundungsmission zur Lage der Roma teil. Darüber hinaus arbeitete das BDIMR in dieser Frage eng mit der Europäischen Kommission und dem UNHCR zusammen.

Zusammenarbeit mit Roma-Organisationen. Zu Fragen der Roma und Sinti und den laufenden Aktivitäten der KFRS finden regelmäßig Beratungen statt. Bei allen laufenden Aktivitäten der KFRS ist die Ständige Konferenz für Zusammenarbeit und Koordination der Roma-Verbände in Europa ein wichtiger Partner.

Aktivitäten zur Bekämpfung von Gewalt und Diskriminierung. Im Januar 1996 wurde in Warschau ein Workshop zum Thema Gewalt gegen Roma und Sinti veranstaltet, gefolgt von mehreren Beratungen mit Romaverbänden zu diesem Problem. Die KFRS erstellte einen Bericht über Gewalt und Diskriminierung gegen Roma in Europa und erörterte ihn mit den Vertretern interessierter Regierungen.

Zunehmende Sensibilisierung für Fragen der Roma und Sinti. Im September 1996 fand in Prag ein Seminar über das Bild der Roma in den Medien statt; es wurde vom Projekt für Volksgruppenbeziehungen und der KFRS gemeinsam veranstaltet.

4.8 GUS-Migrationskonferenz

Da man sich des Ausmaßes und der Komplexität des Problems der Wanderbewegung in den GUS-Ländern zunehmend bewußt wird, veranstalteten der UNHCR und die Internationale Organisation für Migration (IOM) gemeinsam mit der OSZE im Juni 1996 eine Konferenz zu diesem Thema. 1995 war ein gemeinsames Sekretariat gegründet worden, das von allen drei Organisationen mit Personal ausgestattet wurde und die Konferenz vorbereiten und der internationalen Staatengemeinschaft einschlägige Informationen zur Verfügung stellen sollte.

Die Konferenz brachte alle GUS-Länder mit anderen interessierten Staaten an einen Tisch und trug zur Förderung der Diskussion über humanitäre Fragen bei.

Ausgehend von der Vorbereitungsphase erreichte die Konferenz durch die intensive Arbeit der Teilnehmerstaaten in zwei subregionalen Sitzungsunden und zwei Expertensitzungen mehrere Ziele.

5. Sicherheitskooperation

5.1 Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung

Das sechste Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD 1996) des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) fand vom 4. bis 6. März 1996 in Wien statt. Da zahlreiche Experten aus den Hauptstädten daran teilnahmen, bot es Gelegenheit, Anregungen zur Verbesserung des bestehenden Wiener Dokuments 1994 und sonstiger FSK-Vereinbarungen wie des Verhaltenskodex und des weltweiten Austausches militärischer Information zu erörtern.

Bis zum 1. August 1996 wurden folgende Beschlüsse zur Verbesserung/Weiterentwicklung bestehender VSBM gefaßt:

- Festlegung eines für alle geltenden 5-Jahres-Zeitraums für Besuche von Militärflugplätzen
- Festlegung der Rolle des Konfliktverhütungszentrums innerhalb des OSZE-Netzes
- Verlängerung der Frist für die Vorlage von Informationen betreffend die Verteidigungsplanung auf drei Monate.

5.2 Übereinkommen über chemische Waffen

Unter Hinweis darauf, wie wichtig ein baldiges Inkrafttreten des Übereinkommens über chemische Waffen ist, beschloß das FSK, daß ein regelmäßiger Austausch von Informationen über den aktuellen Stand der Rati-

fizierung des Übereinkommens sowie dessen Niederschlag in entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen stattfinden soll.

5.3 Verhaltenskodex

Die Durchführung des Verhaltenskodex wurde während des JTBD 96 überprüft. Als Folge dieser Überprüfung wird die Einführung eines gesonderten jährlichen Ad-hoc-Überprüfungstreffens erwogen. Zwei Seminare, die von den Niederlanden beziehungsweise Deutschland veranstaltet wurden (Dezember 1995 und Mai 1996), stellten unter Beweis, daß in einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten die Durchführung des Kodex wesentliche Fortschritte gemacht hat.

5.4 Weltweiter Austausch militärischer Information

Am 30. April 1996 haben die Teilnehmerstaaten der OSZE ihren weltweiten Austausch militärischer Information erfolgreich durchgeführt. Dem Austausch ging ein Workshop über automatisierten Datenaustausch voran, bei dem eine vielversprechende Zahl von Teilnehmern vertreten war.

5.5 Ein Rahmen für Rüstungskontrolle

Als Beitrag zur Erstellung eines Sicherheitsmodells für das einundzwanzigste Jahrhundert rief Arbeitsgruppe B des FSK eine informelle Arbeitsgruppe ins Leben, um den künftigen Rahmen für Rüstungskontrolle zu erörtern. Der Rahmen wurde im September angenommen; er soll bis Lissabon abgeschlossen sein und vom Gipfeltreffen selbst verabschiedet werden.

5.6 VSBM-Übersicht

1996 wurde eine Reihe der im Wiener Dokument 1994 erwähnten VSBM bereits erfolgreich von den Teilnehmerstaaten durchgeführt, darunter folgende:

- 4 Besuche von Militärflugplätzen
- 66 Überprüfungsbesuche
- 21 Inspektionen
- 2 Vorführungen neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät
- 4 Besuche bei militärischen Einrichtungen
- 7 Beobachtungen militärischer Aktivitäten

6. Sonstige Aktivitäten

6.1 Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten

6.1.1 Die bemerkenswerteste Aktivität der OSZE in diesem Bereich war 1996 die *Besuchsreise der Troika* vom 9. bis 13. September in die Länder Zentralasiens. Diese Reise - die erste ihrer Art - verfolgte zugleich mehrere Ziele: eine aktivere Teilnahme der betroffenen Länder an der OSZE sowie ein besseres Verständnis für die Möglichkeiten und Zwänge der OSZE zu fördern, Sicherheitsanliegen zu ermitteln, die Rolle, die die OSZE mittels vorbeugender Diplomatie erfüllen kann, abzugrenzen und der Öffentlichkeit stärker bewußt zu machen, daß die Teilnahme an der OSZE bis Zentralasien reicht. In allen Ländern wurde der Delegation der Troika ein Empfang auf höchster Ebene zuteil, und es fand ein konstruktiver Meinungs austausch über die stärkere Integration der Staaten dieses Gebiets in die Organisation statt.

6.1.2 Als Teil ihres Seminar- und Tagungsprogramms in Zentralasien veranstaltete die OSZE am 23. April ein Symposium in Taschkent, Usbekistan, und vom 24. bis 26. April ein Seminar in Duschanbe, Tadschikistan. Diese von der Abteilung für die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden des OSZE-Sekretariats in zwei Städten geplante Veranstaltung wurde gemeinsam mit den Behörden der Gaststaaten organisiert. Das Verbindungsbüro der OSZE für Zentralasien in Taschkent und die OSZE-Mission in Tadschikistan waren ebenfalls aktiv eingebunden. Die Tagungen wurden von den Premierministern der beiden Gaststaaten eröffnet und von mehr als 100 Teilnehmern aus der OSZE-Gemeinschaft besucht. Der breit gestreute Teilnehmerkreis umfaßte auch Vertreter internationaler Organisationen, internationaler sowie örtlicher NGOs und der Medien. Am Seminar in Duschanbe konnten auch Mitglieder von Oppositionsparteien teilnehmen.

Auf dem Symposium in Taschkent unter dem Titel *OSZE: Umfassende Sicherheit und regionale Herausforderungen* kam es zu lebhaften Diskussionen über eine Reihe unterschiedlicher Fragen, die für die OSZE und ihre Mitglieder aus Zentralasien von besonderem Interesse sind.

Das *Seminar über Vertrauensbildung* in Duschanbe war die erste größere OSZE-Veranstaltung in Tadschikistan. Die Diskussionen behandelten ein breites Spektrum von Fragen, darunter Probleme der Konfliktverhütung, regionale Zusammenarbeit und Solidarität in Wirtschafts- und Umweltbelangen, demokratische Institutionen, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

6.1.3 Vom 11. bis 13. September 1996 wurde in Taschkent ein *Seminar über einzelstaatliche Rechtsvorschriften im Bereich der Menschenrechte* abgehalten. An diesem Seminar nahm die Delegation der Troika teil; sein Schwerpunkt lag auf Rechtsfragen betreffend den Schutz der Menschenrechte.

6.1.4 Mit ihrer Mission vor Ort beteiligte sich die OSZE in Tadschikistan an der Vorbereitung eines *Workshops für kleine und mittlere Unternehmen in der Region Leninabad*. Der Workshop wurde gemeinsam mit dem UNDP und dem tadschikischen Zentrum für Unternehmertum und Management veranstaltet. Er fand am 9. und 10. August 1996 in Chodschand statt und versammelte mehr als 50 führende Unternehmen und mehrere internationale Organisationen an einem Tisch, wo sie die Wirtschaftslage in der Oblast Leninabad, der Region des Landes mit dem stärksten Industrialisierungsgrad, erörterten und beurteilten.

6.1.5 Das *Verbindungsbüro der OSZE in Zentralasien*, das seine Tätigkeit im Juli 1995 aufnahm, hat seinem Mandat gemäß Kontakte zu Vertretern aller zentralasiatischen Staaten auf verschiedenen Ebenen aufgenommen. Es informierte über die OSZE und wirkte an der Organisation regionaler Veranstaltungen mit OSZE-Bezug mit. In Anerkennung seiner wichtigen Rolle wurde das Mandat des Büros nun um weitere zwei Jahre verlängert.

6.2 Die wirtschaftliche Dimension

6.2.1 Das erste *Treffen der OSZE zur Überprüfung der Durchführung im Bereich der wirtschaftlichen Dimension* (22. und 23. Januar, Genf) führte eine Bestandsaufnahme dessen durch, was im Zeitraum 1990-1995 im Hinblick auf die Verpflichtungen der OSZE in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Wissenschaft und Technik erreicht worden war. Der Vorsitzende legte seine Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Treffens dem Jährlichen Treffen des Wirtschaftsforums vor.

6.2.2 Das *Vierte Treffen des Wirtschaftsforums* (27. - 29. März, Prag) behandelte die sozialen Aspekte und politischen Risiken des Transformationsprozesses sowie die Aufgabe, die der Vertrauensbildung im Wirtschaftsbereich bei der Förderung der Sicherheit zukommt. Auf dem Treffen wurde ein breites Spektrum sozialer und wirtschaftlicher Elemente der Sicherheit behandelt, die für die Debatte über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert relevant sind.

Im Vorfeld des Wirtschaftsforums erörterten die Teilnehmer aus dem

Unternehmensbereich die Idee, in privater Initiative und mit privater Finanzierung einen "Europäischen Unternehmensrat" zu schaffen, um der Stimme des Privatsektors Gehör zu verschaffen, wobei dieses Gremium als anerkannter Gesprächspartner der OSZE auftreten könnte.

6.2.3 Ein Rahmen für die Entwicklung der Privatwirtschaft, für industrielle Zusammenarbeit und Direktinvestitionen in Ländern der GUS war Thema eines *Seminars* in Minsk (24. - 26. September), das in enger Zusammenarbeit mit der UN/ECE, der OECD und dem Exekutivsekretariat der GUS abgehalten wurde. Diese Tagung war Teil des mit der wirtschaftlichen Dimension der OSZE zusammenhängenden Seminarprogramms 1996 und sollte sowohl bei einheimischen als auch bei ausländischen Investoren das Vertrauen im Wirtschaftsbereich fördern.

6.3 *Medien und Öffentlichkeitsarbeit*

6.3.1 *Medien*

Das Sekretariat hielt die Medien und die Öffentlichkeit weiterhin über die Arbeit der OSZE auf dem laufenden und leistete dadurch auch die entsprechende Unterstützung für den Amtierenden Vorsitzenden.

Die Anzahl der Presseaussendungen und Pressebriefings erhöhte sich wesentlich. Veranstaltungen mit großem Öffentlichkeitswert wie die Wahlüberwachung durch die OSZE oder die Aktivitäten der Mission in Bosnien und Herzegowina und der Unterstützungsgruppe in Tschetschenien fanden großes Interesse bei den Medien.

Die Gepflogenheit, Journalisten zu Besuchen bei OSZE-Missionen einzuladen (z. B. in Moldau und Tadschikistan) fand ein positives Echo.

6.3.2 *Öffentlichkeitsarbeit*

Die Einrichtung einer Internet-Seite für die OSZE stellte einen ganz wesentlichen Schritt dar. Diese Seite ging in Zusammenarbeit aller OSZE-Gremien und -Institutionen und mit tatkräftiger technischer Unterstützung durch das Büro in Prag im Oktober 1996 ins Netz. Dadurch ist es möglich, über das Internet direkt leicht faßliche und unkomplizierte Informationen über die OSZE zu beziehen.

Eine neue, optisch ansprechende und benutzerfreundliche OSZE-Broschüre wurde herausgebracht, die dem Leser einen farbigen und informativen Überblick über die Geschichte und die Tätigkeit der Organisation vermittelt. Die deutliche Zunahme der Anfragen um Informationen und Archivmaterial sowohl an das Sekretariat in Wien als auch an das Büro in Prag läßt auf ein zunehmendes Interesse an den Aktivitäten der OSZE schließen.

Der monatliche *Newsletter* erscheint inzwischen in einer Auflage von über 1.500 Exemplaren, und man bemühte sich, seine Gestaltung zu verbessern und inhaltlich ein größeres Spektrum an Themen abzudecken. In Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Institut für internationale Beziehungen in Moskau erscheint nun auch regelmäßig alle zwei Monate eine Zusammenfassung des *Newsletter* auf russisch.

6.3.3 Veröffentlichungen

Die Abteilung für die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden erstellte die zweite Ausgabe des OSZE-Handbuchs, die auch 1996 umfassende Sachinformationen über die Institutionen, Aktivitäten und Mechanismen der OSZE lieferte. Das Handbuch erschien auch in einer russischen Fassung.

Eine Sammlung von 1995 erschienenen Artikeln über die OSZE wurde von der Abteilung für die Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden unter dem Titel *The OSCE in 1995: the Year in Print* herausgebracht. Eine weitere Veröffentlichung derselben Abteilung gab unter dem Titel *From CSCE to OSCE* eine Sammlung der Erklärungen und Reden des damaligen Generalsekretärs Dr. Wilhelm Höynck heraus.

Wie schon in der Vergangenheit erschienen vier Ausgaben des BDIMR-Bulletins. Der *Roma and Sinti Issues Newsletter* kam das zweite Jahr heraus. Das BDIMR brachte dieses Jahr auch eine neue Publikation heraus, den *Central Asian and Transcaucasian Newsletter*.

III. Die Parlamentarische Versammlung

Seit die Parlamentarische Versammlung dem beim Gipfeltreffen von Paris 1990 geäußerten Wunsch der Staats- und Regierungschefs zufolge geschaffen wurde, hat sie ihre Rolle ausgebaut, insbesondere durch den zwischen Parlamentariern und Regierungen geführten Dialog zu OSZE-Fragen. In ihren Erklärungen und Entschlüssen befaßt sie sich mit aktuellen Angelegenheiten. Die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung im vergangenen Juli in Stockholm trat als Plenum und in drei den OSZE-Körben entsprechenden Ausschüssen zusammen. Die beherrschenden Themen waren das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert und die Lage in Bosnien und Herzegowina.

Die Versammlung verabschiedete Empfehlungen der drei Allgemeinen Ausschüsse, die in die Abschließende Erklärung von Stockholm aufgenommen wurden. Ferner wurden zwei zusätzliche Entschlüsse über die Türkei und das ehemalige Jugoslawien verabschiedet. Die Versammlung erörterte auch ein vom Ad-hoc-Ausschuß unter dem Vorsitz der Präsidentin des Deutschen Bundestags, Prof. Rita Süßmuth, ausgearbeitetes Dokument über einen "Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit". Es wurde beschlossen, den "Verhaltenskodex" an das Gipfeltreffen von Lissabon weiterzuleiten. Die Versammlung richtete einen jährlich zu vergebenden Preis für Journalismus und Demokratie ein, der an den polnischen Journalisten Adam Michnik vergeben wurde. Bei der Tagung in Stockholm wurde der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses im spanischen Parlament, Herr Javier Ruperez, zum neuen Präsidenten der Versammlung gewählt.

Die Versammlung ist ein wichtiges Bindeglied zwischen der OSZE und Parlamentariern aus den Teilnehmerstaaten. Es hat sich eingebürgert, daß die Berichte der Ausschüsse und die Beschlüsse der Versammlung dem Ministerrat zur Behandlung vorgelegt werden und daß hochrangige OSZE-Vertreter und -Experten die Parlamentarier über den jüngsten Stand der Entwicklungen in der OSZE unterrichten. Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Herr Javier Ruperez, berichtete dem Ständigen Rat in Wien im Juli über die Ergebnisse der Stockholmer Tagung und nahm im vergangenen September am Treffen der Troika teil.

Mit ihrem Wahlüberwachungsprogramm lieferte die Versammlung im abgelaufenen Jahr einen weiteren wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der repräsentativen Demokratie. An die 300 parlamentarische Beobachter überwachten Wahlen in Albanien, Aserbaidshon, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Rußland (zweimal - Parlaments- und Präsidentschaftswahlen) und in Bosnien und Herzegowina. Die Versammlung stand in enger Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und dem BDIMR.

Die Versammlung entsandte Missionen in die Staaten des Baltikums und Zentralasiens unter der Leitung ihres damaligen Präsidenten, Herrn Frank Swaelen, sowie nach Georgien und Armenien unter der Leitung des neugewählten Präsidenten, Herrn Javier Ruperez. Als Folge dieser Missionen entstand ein intensives Seminarprogramm für die Länder Zentralasiens und Transkaukasiens.

Universitätsabsolventen aus OSZE-Ländern kamen in den Genuß eines internationalen Stipendienprogramms am Sitz der Parlamentarischen Versammlung in Kopenhagen, was die wissenschaftlichen und sprachlichen Kapazitäten des Internationalen Sekretariats der Versammlung beträchtlich stärkte. Stipendiaten aus mehr als 12 OSZE-Ländern stellten im abgelaufenen Jahr Unterlagen für die Einweisung von Wahlüberwachungsteams zusammen, waren den Delegationen während ihrer Missionen behilflich und leisteten Hilfsdienste bei Seminaren und Sitzungen der Versammlung.

IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen

Die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen im Dienste der vorbeugenden Diplomatie und der Normalisierung der Lage nach Konflikten wurde ausgebaut.

Am 15. und 16. Februar 1996 nahm der Generalsekretär am zweiten Treffen zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen unter dem Vorsitz des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali am Sitz der Vereinten Nationen in New York teil. Bei den Diskussionen ging es in erster Linie um eine Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs, vermehrte Konsultationen und die Möglichkeiten für gemeinsame Einsätze.

Im Rahmen der verstärkten Wechselbeziehung zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen kommt es zu stärkerer Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen, insbesondere in den Bereichen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Der Sicherheitsrat ließ den Bemühungen der OSZE um eine Konfliktlösung in Berg-Karabach auch weiterhin politische Unterstützung zukommen. Die OSZE nahm als Beobachter an den von der UNO geleiteten Verhandlungen zur Beilegung des Konflikts in Tadschikistan teil und wurde zu den unter der Ägide der Vereinten Nationen geführten Gesprächen in Abchasien eingeladen. An die Vereinten Nationen ergingen regelmäßig Informationen über die Tätigkeit der OSZE vor Ort auf Grundlage der Missionsberichte aus Moldau, Georgien, Estland, Lettland, der Ukraine und Tschetschenien.

Das Allgemeine Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina (das Dayton-Übereinkommen) bindet in noch nie dagewesenem Ausmaß eine Vielzahl internationaler Organisationen ein, wobei die OSZE an vorderster Front steht. Bei ihrem ersten Treffen im Januar 1996 mit befehlshabenden Offizieren der IFOR in Sarajewo erörterte die OSZE-Troika Pläne für die Zusammenarbeit zwischen den für die militärische und die zivile Durchführung des Übereinkommens in Bosnien und Herzegowina

zuständigen Organisationen, um in koordinierter Weise die Herausforderungen der Friedensstiftung nach dem Konflikt zu bewältigen.

Die trilateralen Kontakte zwischen der OSZE, den Vereinten Nationen und dem Europarat wurden ebenso fortgesetzt wie die direkten Kontakte zwischen Institutionen der OSZE und Ämtern, Sonderorganisationen und Programmen der Vereinten Nationen. Im Dezember 1995 erörterten Vertreter des Genfer Büros der Vereinten Nationen, des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, des Europarats und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz gemeinsam mit Vertretern der OSZE die Aussichten für eine Zusammenarbeit vor Ort. Weitere Treffen zwischen der OSZE, den Vereinten Nationen und dem Europarat sind geplant.

Am 23. Januar 1996 fand in Straßburg ein "2+2"-Treffen zwischen der OSZE und dem Europarat statt.

Am 11. Juli 1996 sprach der Generalsekretär des Europarats, Herr Daniel Tarschys, vor dem Ständigen Rat der OSZE. In seiner Rede verwies er insbesondere auf die Bedeutung von Kontakten zwischen dem Europarat und den Missionen sowie dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE.

In seiner Rede vor den Ministervertretern im Europarat hielt der Generalsekretär der OSZE am 15. Oktober fest, daß das Prinzip der wechselseitigen Ergänzung zunehmend an Bedeutung gewinne, wenn man Überschneidungen und Widersprüchlichkeiten verhindern und die Ressourcen bestmöglich nutzen wolle.

V. Beziehungen zu den Kooperationspartnern

Die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken zwischen der OSZE und den Kooperationspartnern Japan und Republik Korea sowie mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien nahm weiter zu.

Vom 2. bis 4. Juni 1996 wurde in Tel Aviv, Israel, ein weiteres Mittelmeerseminar abgehalten. Es stand unter dem Motto "Die OSZE als Forum für Dialog und die Stärkung von Verhaltensnormen". Abgesehen von den Vertretern aus 31 OSZE-Teilnehmerstaaten nahmen Vertreter aus Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien am Seminar teil.

Die Teilnehmer betonten, daß ein Dialog sich verstärkt auf gemeinsame Werte und eine gemeinsame Sicherheitsauffassung stützen sollte, aus denen sich Prinzipien herleiten lassen, zu denen sich alle Staaten der Region bekennen.

In der Mittelmeer-Kontaktgruppe in Wien gingen die Erörterungen darüber weiter, wie der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum gestärkt werden könne, wobei neben anderen folgende Themen im Mittelpunkt standen: vertrauensbildende Maßnahmen, die Anwendung der OSZE-Prinzipien in der Mittelmeerregion und die Verabschiedung kooperativer Strategien zur Behandlung gemeinsamer Anliegen, wie dem organisierten Verbrechen, dem Drogenhandel und Naturkatastrophen.

Am 1. und 2. Juli fand in Wien eine Tagung der Mittelmeer-Kontaktgruppe zum Thema "Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit: die Mittelmeerdimension" statt. Im Zusammenhang mit der Ausweitung des Terrorismus stellten die Teilnehmer Fragen von gemeinsamem Interesse fest und erörterten mögliche Wege der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung dieser Geißel.

VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)

Im Sinne der Empfehlungen, die in der vom Generalsekretär im September 1995 in Befolgung des Budapester Dokuments herausgegebenen "Studie über eine stärkere Einbindung der nichtstaatlichen Organisationen" abgegeben wurden, fuhr die Organisation fort, die Strukturen für die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen auszufeuern.

Im OSZE-Sekretariat wurde vom Generalsekretär eine Verbindungsperson für NGOs bestellt, die sich auf die Beziehungen mit jenen NGOs konzentrieren soll, zu deren Betätigungsfeld andere Fragen als jene der menschlichen Dimension gehören. Am 6. Mai 1996 wurden Experten zum Thema "Wie man Konfliktmanagement bei humanitären und Entwicklungsprogrammen vereint" konsultiert.

Laut Empfehlung der "Studie über eine stärkere Einbindung der nichtstaatlichen Organisationen" wurden vermehrt NGOs zu regionalen Treffen eingeladen. Die Reden einschlägiger NGOs wurden in die allgemeine Verteilerliste des Prager Büros aufgenommen.

Zusätzlich zum Sekretariat in Wien wurde auch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) seiner Aufgabe als Bindeglied zu den NGOs in vollem Umfang gerecht.

Am 20. und 21. März 1996 kam es in Washington D.C. zu einem Treffen zwischen Vertretern des BDIMR und NGOs im Hinblick auf die GUS-Migrationskonferenz. Vom 4. bis 9. Mai veranstalteten das BDIMR und die OSZE-Mission in Georgien in Tiflis einen Fortbildungsworkshop für NGOs zum Thema "Schaffung von Kompetenz und Kommunikation für die Führung nichtstaatlicher Organisationen". Am 7. Mai besuchten Vertreter slowakischer NGOs das BDIMR, um sich über dessen Aktivitäten

unterrichten zu lassen. Im Juni veranstalteten das BDIMR und "Frauenrechte in Polen" in Warschau einen Runden Tisch zu Frauenfragen.

Bei den Kontakten zu den nichtstaatlichen Organisationen machten einen wesentlichen Anteil Missionen des HKNM in OSZE-Staaten im Dienste vorbeugender Diplomatie aus, bei denen er sich vor allem damit befaßte, wie die NGOs als Informationsquelle herangezogen werden können.

Die OSZE-Missionen unterhielten Verbindungen zu den für ihr jeweiliges Mandat maßgeblichen NGOs. So entwickelten insbesondere die Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschetschenien und die OSZE-Missionen in Moldau, Georgien, Estland und Skopje fruchtbare Arbeitsbeziehungen zu einer Reihe von NGOs.

Zur Zeit werden mögliche neue Wege der Zusammenarbeit erörtert, unter anderem die Möglichkeit, NGO-Vertreter als Teilnehmer in OSZE-Missionen aufzunehmen und nichtstaatliche Organisationen zur Einschulung von Missionsmitgliedern beizuziehen.

VII. Verwaltung und Finanzen

Im folgenden werden die wichtigsten Aktivitäten betreffend Finanzen, Personalfragen, Informationssysteme, Rechtsfragen und sonstige Verwaltungsaufgaben dargestellt.

1. Finanzen

1.1 Finanzvorschriften

Am 27. Juni 1996 wurden vom Ständigen Rat die Finanzvorschriften genehmigt.

1.2 Haushaltsplanung

Der Haushalt für 1996 wurde am 19. Dezember 1995 vom Ständigen Rat genehmigt. Ursprünglich belief er sich auf 310,1 Millionen ATS. Für die Aufgaben der OSZE in Bosnien und Herzegowina genehmigte der Ständige Rat kurz danach einen Haushalt in der Höhe von 244,9 Millionen ATS, der seinerseits am 27. Juni 1996 berichtigt wurde. Haushaltseinsparungen ist es zu verdanken, daß für die Wahlen in Bosnien und Herzegowina zusätzliche Mittel von etwa 40 Millionen ATS aufgebracht werden konnten.

Der Haushalt 1996 wurde noch einmal erhöht, um Rückstellungen für die interne Revision, die Überprüfungskonferenz und die Mission in Kroatien

vorzunehmen. Die Haushalte für die Missionen zur Unterstützung von Sanktionen und den Koordinator für Sanktionen wurden gekürzt. Derzeit beträgt der Gesamthaushalt für 1996 (Stand 1. November 1996) 546,1 Millionen ATS.

1.3 Rechnungswesen

Der Abschluß 1995 wurde den externen Wirtschaftsprüfern am 18. März 1996 vorgelegt. Ihr Bericht enthielt einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk, der bescheinigt, daß

- der Jahresabschluß die finanzielle Lage der OSZE zum 31. Dezember 1995 und die Ergebnisse der bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Transaktionen korrekt ausweist;
- der Jahresabschluß nach allgemein anerkannten Grundsätzen des Rechnungswesens aufgestellt wurde;
- die Buchungen im Einklang mit den genehmigten Finanzverfahren und gesetzlichen Bestimmungen erfolgt sind.

Der geprüfte Jahresabschluß 1995 wurde den Delegationen der Teilnehmerstaaten am 26. Juni 1996 vorgelegt.

1.4 Verwaltung der Barmittel

Dank der Einrichtung des freiwilligen Fonds zur Unterstützung der OSZE-Aktion für Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina am 11. Januar 1996 verbesserte sich die Finanzlage der OSZE im Jahr 1996 ganz wesentlich. Seither nahm der Kapitalfluß in den Fonds beständig zu. Mit Stichtag 15. Oktober 1996 waren Barmittel in der Höhe von insgesamt 493,8 Millionen ATS in den Fonds eingegangen. Davon waren 272,3 Millionen ATS ausgegeben worden, der Saldo belief sich also auf 221,5 Millionen ATS.

In Moskau und an verschiedenen Orten in Bosnien und Herzegowina wurden neue Bankkonten eröffnet.

2. Personal

2.1 Personalstatut

Unterstützt vom Sekretariat befaßte sich der Informelle Finanzausschuß mit dem Entwurf für ein Personalstatut, der den Delegationen vom Generalsekretär im April 1995 vorgelegt wurde.

2.2 Interne Verfahren

Am 15. März 1996 wurden organisatorische Anordnungen zur Einstellung (OD 8) und zur Auswahl und Bestellung entsandten Personals (OD 9) erteilt.

2.3 Einstellung von Personal

Da die im Sekretariat zur Unterstützung der Mission in Bosnien und Herzegowina geschaffenen Posten auf Zeit besetzt werden mußten, wurde im ersten Halbjahr 1996 vermehrt Personal eingestellt.

3. Informationssysteme

3.1 Operative Angelegenheiten

Die Mittel für die Informationssysteme der OSZE kamen in erster Linie der Unterstützung der Mission in Bosnien und Herzegowina zugute und schufen gleichzeitig die notwendige Infrastruktur für die Aufrüstung der elektronischen Datenverarbeitung im Sekretariat.

Das Finanzsystem wurde bisher mit Erfolg in den Missionen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Georgien installiert.

3.2 Neue Entwicklungen

Alle Institutionen und einige Missionen der OSZE wurden an das Internet angeschlossen.

In Anbetracht der in Zusammenhang mit Bosnien und Herzegowina anfallenden Arbeitslast mußte die für das erste Halbjahr 1996 vorgesehene Entwicklung einer OSZE-weiten Strategie für Informationssysteme verschoben werden. Dieses Vorhaben wird nun wieder in Angriff genommen.

4. Rechtliche Angelegenheiten

Im gesamten Berichtszeitraum wurde in vielen Bereichen Beratung in Rechtsfragen benötigt und erteilt, vor allem für das Personalstatut und Beschäftigungsfragen, die Finanzvorschriften, Werkverträge, Versicherungsangelegenheiten, Memoranda of Understanding und sonstige inter-nationale Instrumente, Vorrechte und Immunitäten und Sozialversicherungsfragen.

5. Sonstige Verwaltungstätigkeit

Die Hocharangige Planungsgruppe übersiedelte Ende 1995 in neue Büroräume im Sekretariat, 1010 Wien, Kärntner Ring 5-7. Darüber hinaus mußten zusätzliche Büroräume in demselben Gebäude zur Unterbringung der nach Anhang 1-B des Friedensübereinkommens für Bosnien und Herzegowina eingestellten Mitarbeiter angemietet werden.

Verhaltenskodex zu Politisch-Demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit

übernommen von

Der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Stockholm, 9. Juli 1996

Präambel

Die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE),

- mit dem Ausdruck ihrer Überzeugung, daß die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung von Gesellschaftssystemen auf der Grundlage von pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Vorbedingung für einen Fortschritt beim Aufbau einer dauerhaften Ordnung von Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenarbeit sind,
- im Bewußtsein um den engen Zusammenhang zwischen demokratischen Strukturen im Inneren und nach außen und um die Tatsache, daß das Vorhandensein demokratischer Strukturen eine unabdingbare Voraussetzung sowohl für die Lösung innenpolitischer Probleme als auch für die Schaffung von Vertrauen zwischen den Staaten zur Förderung von Frieden und Sicherheit darstellt,
- unter Berücksichtigung der engen Wechselwirkung zwischen den drei "Körben" der Schlußakte von Helsinki und in der Überzeugung, daß Frieden und Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Stabilität sowie Demokratie und die Achtung der Menschenrechte aufs engste miteinander verknüpft sind,
- in der Erkenntnis, daß die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 niedergelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von großer Bedeutung sind,
- in der Erwägung, daß sich mit dem Ende des Kalten Krieges die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten erhöht hat und daß gravierende Probleme nicht mehr mit nationalen Mitteln allein gelöst werden können, und

unter nachdrücklichem Hinweis auf die zunehmende Notwendigkeit der Zusammenarbeit,

- mit Nachdruck feststellend, daß internationale Konflikte und Probleme zwischen Staaten ausschließlich mit friedlichen politischen Mitteln gelöst werden müssen, und unter Verurteilung der Anwendung von Gewalt durch einen Staat gegen einen anderen,
- in Anerkennung der großen Bedeutung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit,
- in Anerkennung der Notwendigkeit, die demokratische Zusammenarbeit zu verstärken, unter anderem durch die weitere Förderung von Normen für ein verantwortungsbewußtes und kooperatives Verhalten im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE,
- mit dem nachdrücklichen Hinweis auf die große Bedeutung der Konfliktverhütung und der vorbeugenden Diplomatie in potentiellen Konfliktfällen und sich verpflichtend, die Möglichkeiten der OSZE in vollem Umfang zu nutzen,
- in der Bestätigung, daß dieser Kodex die Gültigkeit und Anwendbarkeit der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und anderer völkerrechtlicher Bestimmungen in keiner Weise vermindert,
- in Bekräftigung der unverminderten Gültigkeit der Leitprinzipien und gemeinsamen Werte der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris, des Helsinki-Dokuments 1992 und des Budapester Dokuments 1994, welche die Verantwortlichkeiten der Staaten untereinander sowie der Regierungen gegenüber ihren Völkern zum Ausdruck bringen,
- unter Betonung der demokratischen Rechte der Bürger, von ihren Regierungen die Achtung dieser Leitprinzipien und gemeinsamen Werte zu fordern,
- erneut darauf verweisend, daß die Konsolidierung der Demokratie in den Ländern Mittel- und Osteuropas und in der ehemaligen Sowjetunion eine Priorität der OSZE ist und daher die Entwicklung eines Programms "Partnerschaft für die Demokratie" unterstützend,

haben den folgenden Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit angenommen:

1. Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension

1. Die Teilnehmerstaaten betonen, daß die uneingeschränkte Achtung aller in der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris verankerten OSZE-Prinzipien und die Erfüllung aller in der OSZE eingegangenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben für demokratischen Fortschritt, friedliche Beziehungen und den Ausbau der Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung sind.
2. Sie sind sich darin einig, daß die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung gegenüber der Umwelt gemeinsame und unumstößliche Ziele und ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheit und Zusammenarbeit der OSZE-Region sind.
3. Sie erklären, daß die im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.
4. Die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten sollen auf ihrem gemeinsamen Bekenntnis zu demokratischen Werten sowie zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhen. Sie bekräftigen die Gleichberechtigung der Völker und ihr Selbstbestimmungsrecht in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und den einschlägigen Normen des Völkerrechts, einschließlich jener, die sich auf die territoriale Integrität der Staaten und die Unverletzlichkeit von Landesgrenzen beziehen.
5. In Bekräftigung der gegenseitigen Achtung ihrer souveränen Gleichheit und Individualität sowie aller ihrer Souveränität innewohnenden und von ihr umschlossenen Rechte werden die Teilnehmerstaaten ihre wechselseitigen politischen Beziehungen auf einen kooperativen Ansatz aufbauen. Sie betonen in diesem Zusammenhang die Schlüsselrolle der OSZE. Die Teilnehmerstaaten werden zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, daß alle OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen aus diesem Kodex erfüllt werden.

II. Menschenrechte und Grundfreiheiten

6. Die Teilnehmerstaaten erklären feierlich, daß Menschenrechte und Grundfreiheiten allen Menschen von Geburt an eigen und unveräußerlich sind und durch das Recht gewährleistet werden müssen. Sie zu schützen und zu fördern ist die vornehmste Pflicht jeder Regierung.

7. Sie bekräftigen erneut ihre Entschlossenheit, sich weiterhin für die Umsetzung der Bestimmungen der Schlußakte sowie aller anderen OSZE-Verpflichtungen in bezug auf den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aller einzusetzen. Die Teilnehmerstaaten erinnern daran, daß den Frauen, Kindern, Behinderten, Urbevölkerungen, Wanderarbeitern, Angehörigen nationaler Minderheiten, Flüchtlingen, Vertriebenen und Deportierten im Rahmen der OSZE besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

8. Sie erklären feierlich, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind und ohne Diskriminierung Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz haben. In diesem Zusammenhang wird das Gesetz jede Diskriminierung untersagen und jedermann gleichen und wirksamen Schutz gegen Diskriminierung gleich welcher Art angedeihen lassen.

9. Sie bekräftigen, daß jeder das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat und daß niemandem willkürlich seine Staatsbürgerschaft entzogen werden darf.

10. Sie bringen ihre Überzeugung zum Ausdruck, daß der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, kultureller, religiöser und/oder sprachlicher Minderheiten, eine wesentliche Grundlage der demokratischen bürgerlichen Gesellschaft ist. Die Mißachtung dieser Rechte trägt in schwerwiegenden Fällen zu Extremismus, regionaler Instabilität und zu Konflikten bei. Sie verurteilen Intoleranz, Diskriminierung, aggressiven Nationalismus, Fremdenhaß, Antisemitismus und Rassismus und unterstreichen die wichtige Rolle von Toleranz, Verständnis und Zusammenarbeit bei der Errichtung und Erhaltung stabiler demokratischer Gesellschaften.

11. Jeder Teilnehmerstaat wird, sofern dies noch nicht geschehen ist, in seinem verfassungsrechtlichen Rahmen und in Übereinstimmung mit seinen internationalen Verpflichtungen geeignete Maßnahmen ergreifen, um den Schutz jedweder Person auf seinem Territorium vor Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe, der Nationalität, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung, der Religion oder der

politischen Überzeugung sicherzustellen und um jedermann, einschließlich von Ausländern, vor Gewalttaten zu schützen, auch vor Gewalttaten aus einem dieser Gründe.

12. Die Teilnehmerstaaten verurteilen aufs schärfste alle Formen der Folter als eine der eklatantesten Verletzungen der Menschenrechte und der menschlichen Würde. Sie verpflichten sich, deren Abschaffung anzustreben. Sie erkennen die diesbezügliche Bedeutung internationaler Normen an, wie sie in internationalen Menschenrechtsverträgen festgelegt sind, insbesondere im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung und im Europäischen Übereinkommen über die Verhinderung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung.

i. Demokratie und Freiheit

13. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß jedermann Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit hat. Dieses Recht umfaßt die Freiheit des einzelnen zum Wechsel der Religion oder der Weltanschauung sowie die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung in Übereinstimmung mit dem, was sein Gewissen ihm gebietet, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat, durch Gottesdienst, Lehre, und die Ausübung und Beachtung religiöser Bräuche auszuüben. Die Ausübung dieser Rechte darf nur den Einschränkungen unterliegen, die im Gesetz vorgesehen sind und mit international anerkannten Menschenrechtsnormen in Einklang stehen.

14. Jeder von ihnen wird sicherstellen, daß jedermann das Recht auf friedliche Versammlung und Demonstration hat. Die Ausübung dieser Rechte darf nur den Einschränkungen unterliegen, die im Gesetz vorgesehen sind und mit internationalen Standards in Einklang stehen.

15. Jeder von ihnen garantiert die Vereinigungsfreiheit. Das Recht der Gewerkschaftsgründung und - vorbehaltlich des allgemeinen Rechts einer Gewerkschaft, ihre eigenen Beitrittsbedingungen festzulegen - das Recht, einer Gewerkschaft frei beizutreten, werden gewährleistet. Diese Rechte schließen jede vorherige Kontrolle aus. Die Vereinigungsfreiheit der Arbeiter, einschließlich des Streikrechts, wird vorbehaltlich der im Gesetz vorgesehenen Einschränkungen und in Einklang mit internationalen Standards gewährleistet.

16. Mit dem Hinweis darauf, daß Pluralismus für politische Organisationen von Bedeutung ist, wird jeder von ihnen das Recht von Einzelpersonen und Gruppen achten, eigene politische Parteien oder andere politische Organisationen in voller Freiheit zu gründen und solchen politischen Parteien und Organisationen die notwendigen gesetzlichen Garantien zu sichern, damit diese auf der Grundlage der Gleichbehandlung durch das Gesetz und durch die Behörden miteinander in Wettstreit treten können. Jeder von ihnen wird für eine klare Trennung zwischen dem Staat und politischen Parteien sorgen. Die Finanzierung politischer Parteien muß transparent sein.

ii. Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten

17. Die Teilnehmerstaaten sind die Verpflichtung eingegangen, das Recht des einzelnen, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen und danach zu handeln, und sein Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen aktiv zu deren Förderung und Schutz beizutragen, zu gewährleisten.

18. Sie sind sich darin einig, daß der Unterricht über Menschenrechte von grundlegender Bedeutung ist und daher die Notwendigkeit besteht, ihre Staatsangehörigen über Menschenrechte und Grundfreiheiten zu unterrichten.

19. Jeder Teilnehmerstaat wird das Recht eines jeden achten, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Ansichten und Informationen über Menschenrechte und Grundfreiheiten nach Belieben zu beschaffen, entgegenzunehmen und weiterzugeben, einschließlich des Rechts, solche Ansichten und Informationen zu verbreiten und zu veröffentlichen, und des Rechts, die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu überprüfen und zu erörtern.

20. Die Teilnehmerstaaten werden Mitgliedern nichtstaatlicher Organisationen, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einsetzen, darunter Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen, ungehindert Zugang zu ähnlichen Vereinigungen im In- und Ausland und zu internationalen Organisationen ermöglichen und es ihnen gestatten, mit solchen Gruppen und Organisationen Austauschaktivitäten, Kontakte und Zusammenarbeit zu pflegen und zu dem Zweck, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen, wie gesetzlich vorgesehen, freiwillige finanzielle Beiträge aus nationaler und internationaler Quelle zu erbitten, entgegenzunehmen und zu verwenden.

III. Demokratische Ordnung

21. Die Teilnehmerstaaten verweisen auf ihre in der Charta von Paris eingegangene Verpflichtung, die Demokratie als einzige Regierungsform ihrer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.

22. Sie betonen, daß die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, die Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege erfordert.

23. Sie erklären, daß der durch regelmäßige und unverfälschte Wahlen, in denen alle politischen Parteien und Organisationen und Kandidaten, einschließlich von Vertretern der Opposition, gleiche Chancen haben, frei und fair zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung bildet. Sie verurteilen vorbehaltlos Kräfte, die bestrebt sind, gegen den in freien und fairen Wahlen zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes und im Widerspruch zur rechtmäßig geschaffenen Verfassungsordnung eine parlamentarische Regierung zu entmachten.

24. Sie betonen, daß die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Justiz für eine wirklich demokratische Ordnung von wesentlicher Bedeutung ist.

25. Sie erkennen an, daß die demokratische Staatsform vom wirksamen Funktionieren demokratischer Institutionen abhängig ist. Dazu müssen die Institutionen und deren Autorität von einer informierten und aktiven Öffentlichkeit mitgetragen und von der Gesellschaft, der sie dienen, auf breiter Basis angenommen werden. Sie werden eine demokratische Kultur als notwendiges Element für das Funktionieren jeglicher demokratischer Staatsform und zur Lösung interner Auseinandersetzungen durch friedliche und demokratische Mittel fördern.

26. Jeder Teilnehmerstaat wird in Übereinstimmung mit seinen Gesetzen die durch den Willen des Volkes frei geschaffene demokratische Ordnung gegen Aktivitäten von Personen, Gruppen oder Organisationen verteidigen und schützen, die sich des Terrorismus oder der Gewalt zum Sturz dieser Ordnung oder der Ordnung eines anderen Teilnehmerstaats bedienen oder auf deren Anwendung nicht verzichten wollen.

27. Im Falle eines durch undemokratische Mittel herbeigeführten Sturzes oder des versuchten Sturzes einer rechtmäßig gewählten Regierung eines Teilnehmerstaats werden die Teilnehmerstaaten die rechtmäßigen Organe dieses Staates, die für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stehen, mit großem Nachdruck im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen unterstützen.

28. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß seine Streitkräfte und paramilitärischen Einheiten, seine Organe der inneren Sicherheit und Geheimdienste sowie die Polizei der wirksamen Leitung und Kontrolle durch die zuständigen zivilen Behörden unterstellt sind. Jeder von ihnen wird geeignete Schritte unternehmen - wo immer dies noch nicht geschehen ist -, um wirksame Vorkehrungen für eine Aufsicht der gesetzgebenden Organe über alle diese Kräfte, Dienste und Aktivitäten zu schaffen und diese aufrechtzuerhalten.

29. Jeder Teilnehmerstaat wird alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, daß die Vollzugsbeamten im öffentlichen Interesse und den Bedürfnissen der Lage entsprechend handeln, dabei ein legitimes Ziel verfolgen und den Umständen angemessene Mittel und Wege anwenden, die nicht über die Erfordernisse des Gesetzesvollzugs hinausgehen. Ferner wird jeder von ihnen gewährleisten, daß Handlungen im Rahmen des Gesetzesvollzugs der gerichtlichen Kontrolle unterliegen, daß Vollzugsbeamte für solche Handlungen rechenschaftspflichtig sind und daß Opfer von Handlungen, die eine Verletzung der obenstehenden Verpflichtungen darstellen, eine angemessene Entschädigung nach dem Gesetz des jeweiligen Staates verlangen können.

30. Jeder Teilnehmerstaat wird unter allen Umständen das humanitäre Völkerrecht achten und für dessen Einhaltung sorgen, einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung. Jeder Teilnehmerstaat wird im Rahmen seines Militärdienstes für angemessene Informationen und Schulung in bezug auf die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts sorgen und ist der Ansicht, daß einschlägige Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten. Jeder von ihnen wird diejenigen, die das humanitäre Völkerrecht verletzen, persönlich zur Rechenschaft ziehen.

31. Sie wiederholen ihre vorbehaltlose Verurteilung sämtlicher Handlungen, Methoden und Praktiken des Terrorismus und werden bei der Ausmerzung dieser Bedrohung der Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte zusammenarbeiten.

i. Freie und faire Wahlen

32. Um zu gewährleisten, daß der Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität der Regierung bildet, wird jeder Teilnehmerstaat in angemessenen Zeitabständen freie Wahlen abhalten, wie das Gesetz es vorschreibt; zu lassen, daß alle Vertreter in zumindest einer der Kammern des nationalen Gesetzgebungsorgans vom Volk frei gewählt werden; allen erwachsenen Staatsbürgern das allgemeine und gleiche Wahlrecht zusichern und sicherstellen, daß die Abstimmung geheim durchgeführt wird, die Auszählung der Stimmen und die Weitergabe der Abstimmungsergebnisse wahrheitsgetreu erfolgen und die offiziellen Ergebnisse bekanntgegeben werden.

33. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß Recht und öffentliche Ordnung es gestatten, daß politische Wahlkampagnen in einer Atmosphäre der Fairness und der Freiheit durchgeführt werden, in der weder administrative Maßnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung die Parteien und die Kandidaten daran hindern, ihre Ansichten und Fähigkeiten frei darzulegen, oder die Wähler daran hindern, diese zu erfahren und zu erörtern oder ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abzugeben. Jeder von ihnen wird dafür sorgen, daß der Zugang zu den Medien für alle politischen Gruppen und Einzelpersonen, die sich an der Wahl beteiligen wollen, ohne Diskriminierung möglich ist und nicht durch gesetzliche oder administrative Hindernisse eingeschränkt wird.

34. Die Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, daß, wenn Wahlen abgehalten werden, die Anwesenheit von Beobachtern sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland für den Wahlprozeß von Vorteil ist. Aus diesem Grund werden sie Beobachter aus anderen OSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten Institutionen und Organisationen, die dies wünschen, insbesondere interparlamentarische Organisationen, einladen, den Verlauf ihrer landesweiten Wahlen zu beobachten, soweit dies gesetzlich zulässig ist. Sie werden sich ferner bemühen, einen gleichartigen Zugang zu Wahlen unterhalb der nationalen Ebene zu ermöglichen, und zwar auch in Wohngebieten nationaler Minderheiten.

ii. Repräsentative und rechenschaftspflichtige Regierung

35. Die Teilnehmerstaaten erklären feierlich, daß eine Regierungsform ihrem Wesen nach repräsentativ sein muß. In einer solchen ist die Exekutive gegenüber den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft rechenschaftspflichtig.

36. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß Gesetze in einem offenen Verfahren erarbeitet und angenommen werden, in dem der Wille der Menschen entweder auf direkte Weise oder durch deren gewählte Vertreter zum Ausdruck kommt. Jeder von ihnen wird außerdem sicherstellen, daß die nach Abschluß einer öffentlichen Debatte angenommenen Gesetze sowie Verordnungen bekanntgemacht werden und für die Öffentlichkeit leicht zugänglich sind.

iii. Unabhängigkeit der Justiz

37. Die Teilnehmerstaaten erkennen an, daß die Unabhängigkeit und Autorität der Rechtsprechung ein entscheidendes Element für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und für die wirksame Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellen. Eine unabhängige Rechtsprechung dient der Wahrung der vollen Funktionsfähigkeit anderer demokratischer Institutionen, stärkt deren Wirksamkeit und verhindert den Mißbrauch von Macht. Demgemäß wird jeder Teilnehmerstaat die Unabhängigkeit der Richterschaft und das unparteiische Wirken der rechtsprechenden Gewalt gewährleisten und die Unabhängigkeit der Anwaltschaft anerkennen und schützen.

38. Jeder von ihnen wird die international anerkannten Normen beachten, die sich auf die Unabhängigkeit der Richter und Anwälte sowie auf das unparteiische Wirken der staatlichen Rechtsorgane beziehen, darunter die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Freiheiten.

39. Die Teilnehmerstaaten werden den Dialog, den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen nationalen Vereinigungen und anderen Gruppen, die an der Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte interessiert sind, fördern und erleichtern. Sie werden ferner kontinuierlich zusammenarbeiten, etwa im Bereich der Ausbildung und Schulung von Richtern und Anwälten.

40. Sie erkennen die Zuständigkeit internationaler Gerichtshöfe an, die durch Verträge und andere Vereinbarungen, denen sie beigetreten sind, geschaffen wurden und verpflichten sich, deren Entscheidungen zu achten und zu befolgen.

iv. Rechtsstaatlichkeit und ordentliches Gerichtsverfahren

41. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen das Recht auf Schutz des Privat- und Familienlebens und des Wohnbereichs sowie auf Wahrung des Brief- und Fernmeldegeheimnisses. Die Ausübung dieses Rechts darf nur den Einschränkungen unterliegen, die im Gesetz vorgesehen sind und mit international anerkannten Menschenrechtsnormen in Einklang stehen.

42. Sie werden alle ihrer Freiheit beraubten Personen menschlich und unter Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde sowie unter Einhaltung der international anerkannten Normen in bezug auf die Justizverwaltung und die Menschenrechte Inhaftierter behandeln. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß ein Freiheitsentzug nur dann erfolgt, wenn die im Gesetz dafür vorgesehenen Gründe vorliegen, die gesetzlich festgelegten Verfahren eingehalten werden und diese im Einklang mit international anerkannten Menschenrechtsnormen stehen. Jeder von ihnen wird ferner sicherstellen, daß jede ihrer Freiheit beraubte Person umgehend über ihre Rechte informiert wird und bis zum gesetzlichen Nachweis ihrer Schuld als unschuldig gilt.

43. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß jeder Festgenommene umgehend in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe seiner Festnahme informiert und über die ihm zur Last gelegten Tatbestände aufgeklärt wird. Jeder von ihnen wird darüber hinaus sicherstellen, daß jede festgenommene oder in Haft gehaltene Person das Recht hat, unverzüglich einem Richter oder einem anderen gesetzlich befugten Beamten im Einklang mit internationalen Normen vorgeführt zu werden, damit über die Rechtmäßigkeit ihrer Festnahme oder Inhaftierung entschieden werden kann.

44. Jeder von ihnen wird wirksame Maßnahmen ergreifen, sofern dies noch nicht geschehen ist, um zu verhindern, daß Vollzugsorgane die Lage von Festgenommenen oder Inhaftierten zur Erzwingung von Aussagen gegen andere Personen ausnutzen. Jeder von ihnen wird sicherstellen, daß die Dauer eines Verhörs und die Abstände zwischen Verhören entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung in beglaubigter Form festgehalten werden.

45. Jeder von ihnen wird sicherstellen, daß niemand einer Straftat beschuldigt, angeklagt oder für diese verurteilt wird, wenn sie nicht Gegenstand eines Gesetzes ist. Jeder von ihnen wird sicherstellen, daß jedermann Anspruch darauf hat, daß über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche

Anklage oder seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein unabhängiges, unparteiisches und auf dem Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Jeder von ihnen wird ferner sicherstellen, daß jeder, der unter Strafanklage steht, das Recht hat, sich persönlich oder durch einen Rechtsbeistand seiner Wahl zu verteidigen, beziehungsweise Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand hat, wenn er nicht über die erforderlichen Mittel verfügt und dies im Interesse der Gerechtigkeit liegt.

46. Jeder von ihnen wird sicherstellen, daß jeder Festgenommene oder Inhaftierte das Recht hat, geeignete Personen seiner Wahl von seiner Festnahme, Inhaftierung, Haft und von seinem Aufenthaltsort ohne ungebührliche Verzögerung zu verständigen oder von der zuständigen Behörde zu verlangen, daß sie eine solche Verständigung vornimmt; jegliche Beschränkung bei der Ausübung dieses Rechts ist durch das Gesetz und in Übereinstimmung mit internationalen Normen festzulegen.

v. Recht auf wirksame Rechtsmittel

47. Die Teilnehmerstaaten erkennen das Recht des einzelnen auf wirksame Rechtsmittel an. Sie betonen, daß Verwaltungsentscheidungen gegen eine Person zur Gänze zu rechtfertigen sein und in der Regel die verfügbaren üblichen Rechtsmittel anführen müssen. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß jedermann über ein wirksames Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltung verfügt, so daß die Achtung der Grundrechte sichergestellt und die Rechtssicherheit gewährleistet ist. Jeder von ihnen wird darüber hinaus sicherstellen, daß jeder, der Opfer eines ungerechtfertigten Freiheitsentzugs wurde, einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Entschädigung geltend machen kann.

48. Jeder von ihnen wird sicherstellen, daß eine ihrer Freiheit beraubte Person oder ihr Rechtsbeistand das Recht hat, bei den für die Verwaltung des Haftortes zuständigen Behörden und bei übergeordneten Behörden - erforderlichenfalls bei Beschwerde- und Rechtsmittelinstanzen - Ersuchen oder Beschwerden hinsichtlich ihrer Behandlung vorzubringen, insbesondere im Falle von Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung. Jeder von ihnen wird ferner sicherstellen, daß ein solches Ersuchen oder eine solche Beschwerde rasch behandelt und ohne ungerechtfertigte Verzögerung beantwortet wird; wird das Ersuchen oder die Beschwerde zurückgewiesen oder unbegründet verzögert, ist der Beschwerdeführer berechtigt, eine gerichtliche oder andere Instanz anzurufen; weder dem Festgenommenen oder Inhaftierten noch irgendeinem

Beschwerdeführer dürfen aufgrund eines Ersuchens oder einer Beschwerde Nachteile erwachsen.

49. Die Teilnehmerstaaten erkennen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften das Recht betroffener Personen und Gruppen an, Beschwerden wegen diskriminierender Handlungen einschließlich Handlungen aus Rassen- und Fremdenhaß einzulegen und zu unterstützen. Sie werden erwägen, diejenigen internationalen Mechanismen anzuerkennen, die es Staaten und Einzelpersonen ermöglichen, internationale Gremien mit Mitteilungen über Diskriminierung zu befassen.

vi. Freie und unabhängige Medien

50. Jeder Teilnehmerstaat wird das Recht auf freie Meinungsäußerung achten, einschließlich des Rechts auf Nachrichtenaustausch und des Rechts der Medien, Informationen, Nachrichten und Meinungen zu sammeln, zu berichten und zu verbreiten. Jegliche Beschränkung in der Ausübung dieses Rechts muß gesetzlich verankert sein und in Übereinstimmung mit internationalen Normen festgelegt werden. Die Teilnehmerstaaten erkennen ferner an, daß unabhängige und von Meinungsvielfalt geprägte Medien wesentlich für eine freie und offene Gesellschaft und für rechenschaftspflichtige Regierungssysteme sind, und daß sie für die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von besonderer Bedeutung sind.

51. Sie werden unabhängige Medien hinsichtlich des Zugangs zu Informationen, Material und Einrichtungen nicht benachteiligen. Jeder Teilnehmerstaat wird das Recht der Öffentlichkeit auf freien und problemlosen Zugang zu Informationen achten, sowie ihr Recht, Nachrichten und Ideen, einschließlich ausländischer Veröffentlichungen und Sendungen, ohne Eingriff öffentlicher Behörden und ohne Rücksicht auf Landesgrenzen weiterzugeben. Jegliche Beschränkung in der Ausübung dieses Rechts muß gesetzlich verankert sein und in Übereinstimmung mit internationalen Normen festgelegt werden.

52. Die Teilnehmerstaaten verweisen auf die von ihnen eingegangene Verpflichtung, die Arbeitsbedingungen für Journalisten in der legitimen Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit zu schützen und zu verbessern. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß es Journalisten, darunter auch denjenigen, die Medien aus anderen Teilnehmerstaaten vertreten, freisteht, Zugang zu öffentlichen und privaten Informationsquellen, darunter auch Organisationen und öffentliche Institutionen, zu suchen und mit diesen Kontakt zu pflegen, und daß ihr Bedürfnis nach Wahrung des

Berufsgeheimnisses geachtet wird.

53. Die Teilnehmerstaaten werden, wo angebracht, alle geeigneten Maßnahmen zum Schutz von Journalisten ergreifen, die sich auf gefährlichen Dienstreisen - insbesondere in Fällen bewaffneter Konflikte - befinden, und sie werden zu diesem Zweck zusammenarbeiten. Zu diesen Maßnahmen gehört die Suche nach verschollenen Journalisten ebenso wie das Bemühen, Gewißheit über ihr Schicksal zu erhalten, ihnen in angemessener Weise Hilfestellung zu leisten und ihnen die Rückkehr zu ihren Familien zu erleichtern.

IV. Demokratie und Zusammenarbeit

54. Die Teilnehmerstaaten erkennen an, daß ein kooperativer Ansatz bei der Erfüllung aller OSZE-Verpflichtungen und in ihren Beziehungen nach außen von großer Bedeutung ist. Sie verpflichten sich, im Falle von Konflikten und Krisensituationen alle Möglichkeiten der vorbeugenden Diplomatie auszuschöpfen, und sie werden in erster Linie von den Möglichkeiten der OSZE in den Bereichen der Früherkennung von Konflikten, der Konfliktverhütung und der Konfliktbewältigung Gebrauch machen.

55. Sie erkennen die Zusammenarbeit als ein mit einer demokratischen Ordnung untrennbar verbundenes Element an. Sie werden unter anderem im Bereich des Verfassungs-, Verwaltungs-, Umwelt-, Handels-, Zivil- und Sozialrechts sowie in anderen einschlägigen Bereichen zusammenarbeiten, um Rechtssysteme auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang würdigen sie die Bedeutung der interparlamentarischen Zusammenarbeit und der von interparlamentarischen Gremien, insbesondere der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, geleisteten Arbeit.

56. Sie werden sich um die Entwicklung eines Programms "Partnerschaft für die Demokratie" bemühen, um die Demokratie in der gesamten OSZE-Region zu unterstützen, zu verbessern und zu festigen.

57. Sie erkennen die positive Rolle nationaler Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte an, sowie die Tatsache, daß solche Institutionen neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Ver-

waltungsgerichtlichen Verfassungsgerichte, nationale Menschenrechtskommissionen, Beschwerdekommisionen, Ombudsmänner oder Vermittler umfassen können. Sie unterstreichen ihr gemeinsames Interesse an der Förderung von Kontakten und des Informationsaustausches zwischen Ombudsmännern und anderen Institutionen, die mit ähnlichen Funktionen zur Prüfung von Beschwerden einzelner Bürger gegen öffentliche Behörden betraut sind.

58. Sie werden die bilaterale und multilaterale Rechts- und Verwaltungszusammenarbeit unter anderem bei der Entwicklung eines wirksamen Verwaltungssystems und eines unparteiischen und leistungsfähigen öffentlichen Dienstes, in dem Einstellung und Beförderung nach dem Leistungsprinzip erfolgen, bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen sowie bei der Aus- und Weiterbildung von Personal im Verwaltungs- und Rechtsbereich fortsetzen und verstärken.

59. Sie werden bestrebt sein, zur Stärkung der demokratischen Beteiligung und des Aufbaus demokratischer Institutionen und bei der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit untereinander ihre jeweiligen Erfahrungen mit der Funktionsweise der Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene auszutauschen, einschließlich von Fragen in bezug auf Kommunalverwaltung und Dezentralisierung. Dementsprechend werden sie Kontakte zwischen Gremien auf lokaler und regionaler Ebene erleichtern und zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit zwischen ihnen ermutigen.

60. Die Teilnehmerstaaten verweisen auf die Bestimmungen der Schlußakte und aller anderen im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen in bezug auf menschliche Kontakte und setzen sich zum Ziel, freiere Bewegung und Kontakte auf individueller und kollektiver - sowohl privater als auch offizieller - Grundlage zwischen Personen, Institutionen und Organisationen der Teilnehmerstaaten zu erleichtern und zur Lösung der humanitären Probleme beizutragen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben.

61. Sie unterstützen uneingeschränkt die Vereinten Nationen und die Stärkung ihrer Rolle bei der Förderung von Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit in der Welt. Sie bekräftigen ihr Bekenntnis zu den in der Charta verankerten Grundsätzen und Zielen der Vereinten Nationen, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

62. Sie werden ihren Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie zu allen anderen einschlägigen Verträgen, Pakten

und Protokollen in Erwägung ziehen, insbesondere zu denjenigen, auf die im Rahmen der OSZE hingewiesen wird, sofern ein solcher noch nicht erfolgt ist.

63. Sie bekräftigen, daß Fragen der Durchführung von OSZE-Verpflichtungen ein legitimes und gemeinsames Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind, und sie ermutigen dazu, diese Probleme im kooperativen und ergebnisorientierten Geiste der OSZE anzusprechen. Sie regen dazu an, OSZE-Verpflichtungen durch verstärkten Dialog, Durchführungsüberprüfung und Mechanismen sowie durch andere im Rahmen der OSZE verfügbare Instrumente umzusetzen. Sie werden die Kontakte und praktische Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen, einschließlich regionaler und nichtstaatlicher Organisationen, fördern, die in Bereichen der menschlichen Dimension aktiv sind.

64. Sie werden entsprechend bestehenden internationalen Verfahren diejenigen als nichtstaatliche Organisationen anerkennen, die sich als solche erklären, und sie werden die Möglichkeiten solcher Organisationen, auf ihrem Staatsgebiet ihre Aktivitäten frei durchzuführen, erleichtern. Zu diesem Zweck werden sie die Modalitäten für Kontakte und Gedankenaustausch zwischen nichtstaatlichen Organisationen und den zuständigen staatlichen Behörden und Institutionen weiter stärken und Besuche ausländischer nichtstaatlicher Organisationen aus irgendeinem anderen Teilnehmerstaat in ihren Ländern erleichtern, damit diese die Lage im Bereich der menschlichen Dimension beobachten können, wie unter anderem die Beobachtung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension. Sie werden es nichtstaatlichen Organisationen gestatten, ihre Ansichten den eigenen Regierungen und den Regierungen aller anderen Teilnehmerstaaten mitzuteilen.

65. Sie werden sich bemühen, gegenseitiges Verständnis und Vertrauen, freundschaftliche und gutnachbarliche Beziehungen untereinander sowie den Frieden, die Sicherheit und die Gerechtigkeit in der Welt zu fördern. Sie werden sich gleichermaßen bemühen, das Wohlergehen der Völker zu verbessern und zur Erfüllung ihrer Wünsche beizutragen, unter anderem durch die Vorteile, die sich aus größerer gegenseitiger Kenntnis sowie aus dem Fortschritt und den Leistungen im wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technischen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich ergeben, einschließlich von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

V. Einhaltung

66. Jeder Teilnehmerstaat ist für die Einhaltung dieses Kodex verantwortlich. Auf Ersuchen wird ein Teilnehmerstaat geeignete Klarstellungen in bezug auf seine Einhaltung des Kodex unterbreiten. Um die Einhaltung dieses Kodex zu beurteilen, zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern, werden geeignete Gremien, Mechanismen und Verfahren der OSZE genutzt.

67. Hält sich ein Teilnehmerstaat nicht an diesen Kodex oder an irgendeine andere Verpflichtung aus anderen KSZE- oder OSZE-Dokumenten, so werden die Teilnehmerstaaten eindringlich aufgefordert, alle geeigneten OSZE-Instrumente und -Mechanismen einzusetzen, insbesondere den im Abschließenden Dokument des Wiener Treffens beschriebenen und auf den Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension in Kopenhagen und Moskau sowie auf dem Zweiten Treffen des Rates in Prag und auf dem Gipfeltreffen von Helsinki abgeänderten Mechanismus der menschlichen Dimension oder auch Moskau-Mechanismus.

VI. Schlußbestimmungen

68. Die in diesem Verhaltenskodex angenommenen Bestimmungen sind politisch bindend. Demnach kommt dieser Kodex für eine Registrierung nach Art. 2 der Charta der Vereinten Nationen nicht in Betracht. Dieser Kodex tritt am ... in Kraft.

69. Die in anderen KSZE- oder OSZE-Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen bleiben in ihrer Art und ihrem Inhalt von diesem Kodex unberührt.

70. Die Teilnehmerstaaten werden bestrebt sein, zu gewährleisten, daß die Verpflichtungen aus diesem Kodex in ihre einschlägigen innerstaatlichen Dokumente und Verfahren oder, wo angebracht, in ihre Rechtsdokumente einfließen.

71. Der Text des Kodex wird in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht und von diesem verbreitet und so umfassend wie möglich bekanntgemacht.

Anhang 1

Zusätzlicher Punkt

Entschließung

über den

Verhaltenskodex zu Politisch-Demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit

verabschiedet von der

Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE billigt den vom Ad-hoc-Ausschuß vorgelegten Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit.

Die Parlamentarische Versammlung legt den Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit dem Ministerrat und dem OSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1996 in Lissabon vor und empfiehlt seine Annahme durch die Teilnehmerstaaten.¹

¹ Der Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit wurde den Teilnehmern des Überprüfungstreffens und des Vorbereitungstreffens (25.-29. November 1996) des Lissabonner OSZE-Gipfeltreffens zur Kenntnis gebracht.

Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa

Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996.

Inhalt

	Vorwort	546
	Erkenntnisse der Unabhängigen Arbeitsgruppe	548
1.	Die europäische Sicherheitsagenda auf dem Weg ins 21. Jahrhundert	549
	Die Bildung der Unabhängigen Arbeitsgruppe	549
	Das Mandat	549
	Das neue Sicherheitsumfeld	550
2.	Risiken und Herausforderungen	551
3.	Ziele und Prinzipien	554
4.	Welche Art von Institutionen und wofür?	556
	Verbesserung der Funktionen von Institutionen	557
	Krisenabwehr	557
	Militärbezogene Exportkontrollen	557
	Umgestaltung der NATO	558
	Umgestaltung der EU	559
	Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten	559
	Die OSZE	559
	Der Europarat	560
5.	Schlußfolgerungen	560
	Empfehlungen	562

Dieser Bericht will einen spezifischen Beitrag zu der in Europa laufenden Debatte über ein künftiges Sicherheitssystem leisten. Er gibt die Überlegungen der Teilnehmer der von SIPRI eingerichteten Unabhängigen Arbeitsgruppe (UAG) für "Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa" wieder. Insgesamt waren nahezu 60 Teilnehmer aus verschiedenen Regionen Europas, Rußland und den USA an der Arbeit der UAG beteiligt. Die Teilnehmer der drei Tagungen haben häufig unterschiedliche Auffassungen zu einer Reihe der behandelten Fragen geäußert; es war aber auch nicht unsere Absicht, ein einziges, von allen getragenes Konsensdokument auszuhandeln. Wir wollten vielmehr einen intellektuellen Beitrag zur laufenden Debatte leisten.

Die Frage eines neuen Sicherheitssystems für Europa ist sowohl Thema zahlreicher Studien verschiedener Forschungsinstitutionen als auch Brennpunkt der Aufmerksamkeit der multilateralen intergouvernementalen Sicherheitsstrukturen wie NATO, Europäische Union (EU), Westeuropäische Union (WEU), Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und Europarat. Die Teilnehmer der Gespräche und Verhandlungen, die innerhalb dieser Organisationen geführt werden, konzentrieren sich naturgemäß nur auf die Aspekte, die ihre jeweiligen Aufgaben berühren. Unsere Absicht war es, die neuen Probleme und Herausforderungen aufzuzeigen, die multidimensionaler Natur sind und über den Rahmen der in Europa bestehenden Strukturen hinausgehen. Dies kam sowohl in den Hintergrundpapieren als auch in den Diskussionen der Unabhängigen Arbeitsgruppe zum Ausdruck. Die erste "Brainstorming"-Tagung fand in Zusammenarbeit mit dem Hungarian Institute of International Affairs und der Central European University am 2. Dezember 1995 in Budapest statt. Es nahmen etwa 25 Wissenschaftler und Amtsträger teil, darunter der ungarische Ministerpräsident Gyula Horn und Außenminister László Kovács. Den Vorsitz der Tagung übernahm Prof. Daniel Tarschys, Vorsitzender des SIPRI Governing Board.

Das zweite Treffen der UAG wurde am 12. und 13. April 1996 in Moskau in Kooperation mit dem Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) abgehalten. Daran nahmen Politiker, Vertreter von Forschungszentren sowie Experten aus Rußland und anderen Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) teil, unter ihnen auch der stellvertretende Außenminister Rußlands, Nikolai Afanassjewski, sowie Wissenschaftler und Amtsträger aus anderen europäischen Staaten und den USA. Den gemeinsamen Vorsitz übernahmen Wladlen Martynow, Direktor des IMEMO und Mitglied der Akademie, und ich. Am Rande dieser Tagung kam es zu einem informellen Treffen einer Gruppe der Teilnehmer mit dem

russischen Außenminister und Mitglied der Akademie, Jewgenij Primakow. Die dritte Tagung fand am 23. und 24. Mai 1996 in Genf in Zusammenarbeit mit dem Programme for Strategic and International Studies (PSIS) des Graduate Institute of International Studies statt. Daran nahmen Wissenschaftler und Amtsträger, einschließlich des Schweizer Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Botschafter Benedikt von Tscharnier, und des OSZE-Generalsekretärs, Dr. Wilhelm Höynck, teil. Den Vorsitz bei dieser Tagung führten Prof. Curt Gasteyger, Direktor des PSIS, und ich. Die Ergebnisse der UAG werden dem Schweizer Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Oktober 1996 vorgelegt mit der Bitte, diesen Bericht allen Teilnehmern der OSZE zugänglich zu machen.

Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa

Erkenntnisse der Unabhängigen Arbeitsgruppe

- Die ernstesten Bedrohungen für die Sicherheit Europas nach dem Kalten Krieg erwachsen nicht mehr aus Konflikten *zwischen* Staaten, sondern aus Konflikten *innerhalb* von Staaten. Deshalb ist eine grundlegende Änderung der Sicherheitsprinzipien und -verfahren erforderlich.
- Das neue Solidaritätsprinzip sollte als integraler Bestandteil des Regelwerks, das die Sicherheitsbeziehungen zwischen den europäischen Staaten bestimmt, betrachtet werden. Die internationale Gemeinschaft sollte das Recht zur "kooperativen Intervention" erhalten, um Bevölkerungen zu schützen, die in innerstaatlichen Konflikten in erheblichem Umfang Gewalt ausgesetzt sind.
- Das Recht auf Selbstbestimmung kann nicht auf das Recht auf Sezession reduziert werden. Es besteht die Notwendigkeit, inländische Regeln für die Implementierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker aufzustellen.
- Grundlage eines neuen Sicherheitssystems sollte eher die gegenseitige Rückversicherung als gegenseitige Abschreckung sein, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Das verlangt von souveränen Staaten, bei Entscheidungen über nationale Sicherheit zusammenzuarbeiten.
- Sicherheitsinstitutionen sollten den Problemen folgen und nicht umgekehrt. Keine einzelne Organisation kann alle Sicherheitsprobleme bewältigen; es gibt auch keine Hierarchie unter den Sicherheitsorganisationen.
- Pluralistische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, sind die grundlegenden Voraussetzungen für internationale Sicherheit.
- Es besteht die dringende Notwendigkeit für westliche Länder, mit Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten in einen Dialog über Sicherheitsfragen einzutreten. Die Erweiterung der NATO und der Europäischen Union muß auf transparente, kooperative, nicht-bedrohliche und nicht-provokative Weise durchgeführt werden.
- Europäische Organisationen sollten bereit sein, neue Arten von Beziehungen zu Nicht-Mitgliedsländern in Betracht zu ziehen, einschließlich Assoziierung, Beziehungen auf Vertragsbasis und anderer, ähnlich weitreichender Mittel, um einen Dialog mit Ländern aus Regionen zu eröffnen, die an Europa angrenzen.

1. Die europäische Sicherheitsagenda auf dem Weg ins 21. Jahrhundert

Sieben Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer ist der Prozeß der Ausarbeitung einer neuen Sicherheitsagenda für Europa noch immer nicht abgeschlossen. Das neue Sicherheitssystem, das jetzt Gestalt annimmt, wird nicht als Resultat eines Krieges geschaffen, in dessen Folge die Sieger den Besiegten eine neue Ordnung und neue Verhaltensregeln aufzwingen. Es entsteht eher allmählich, durch Verhandlungen und Übereinkommen über gemeinsame Ziele, Normen, Institutionen und Verfahrensweisen.

Die Bildung der Unabhängigen Arbeitsgruppe

SIPRI wurde aufgrund seines langjährigen Engagements bei der Untersuchung von Fragen europäischer Sicherheit von ranghohen Politikern aus einer Reihe von Ländern und von Vertretern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) aufgefordert, zum laufenden Prozeß der Sicherheitsbildung einen Beitrag zu leisten. In Zusammenarbeit mit mehreren Forschungsinstitutionen richtete SIPRI im Herbst 1995 eine Unabhängige Arbeitsgruppe (UAG) zum Thema "Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa" ein.

Bei der Bildung der UAG war es unser Bestreben, die in Wien unter der Schirmherrschaft der OSZE geleistete Arbeit nicht etwa zu duplizieren. Vielmehr ging es darum, den Fortschritt zu bewerten, der bei der Entwicklung des multilateralen Sicherheitsprozesses in Europa erzielt worden ist, und zu diskutieren, wie die Wissenschaft diesen Prozeß unterstützen könnte.

Das Mandat

Die spezifischen Ziele der UAG wurden wie folgt definiert:

- die wesentlichen aktuellen Veränderungen im europäischen Sicherheitsumfeld zu bewerten;
- neue Risiken und Herausforderungen sowie Mittel und Wege zu ihrer Bewältigung zu identifizieren;
- die Ziele des entstehenden Sicherheitssystems zu definieren und die Leitprinzipien dafür auszuarbeiten; und
- einige Elemente für die Reform bestehender Institutionen vorzuschlagen, um diese zu befähigen, die derzeitigen grundlegenden Veränderungen in Europa zu bewältigen und zu leiten.

Hintergrund der Diskussion war die Tatsache, daß durch das Ende des Kalten Krieges und den Zusammenbruch der bipolaren Ordnung Bedingungen entstanden waren, die es realistisch erscheinen ließen, über den Aufbau eines stabileren, kooperativen Sicherheitssystems für Europa nachzudenken. Tatsächlich gibt es bereits eine ganze Reihe ermutigender Entwicklungen. Unsere Absicht ist es, zu der gegenwärtig stattfindenden Debatte über das künftige europäische Sicherheitssystem beizutragen, indem wir in Schlüsselfragen eine alternative, neue Perspektive aufzeigen, unbehindert durch offizielle Anbindungen. Dieser Bericht richtet sich nicht nur an Regierungsbeamte und politische Entscheidungsträger; wir hoffen aber, ihnen damit Anregungen zum Nachdenken über Mittel und Wege zur Konsolidierung der europäischen Sicherheit an die Hand zu geben.

Das neue Sicherheitsumfeld

Das europäische Sicherheitsumfeld hat sich mit dem Ende des Kalten Krieges dramatisch verändert. Deutschland ist wiedervereinigt, die Tschechoslowakei spaltete sich, und auf den Ruinen zweier totalitärer Föderationen - der ehemaligen Sowjetunion und Jugoslawiens - entstanden 20 neue oder wieder unabhängige Staaten. Der Warschauer Pakt wurde aufgelöst, und neue Institutionen wie der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) und die Partnerschaft für Frieden (PfF) wurden geschaffen.

Wesentlich für das neue Sicherheitsumfeld ist die Tatsache, daß bis Ende 1995 die 30 Vertragsstaaten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) ihre schweren Waffen im Gebiet zwischen Atlantik und Ural um mehr als 50.000 Stück verringert hatten. Zusammen mit dem Rückzug der russischen Truppen aus Mitteleuropa und den baltischen Staaten, der 1994 abgeschlossen war, schuf dies einen noch nie dagewesenen Kern militärischer Stabilität und Berechenbarkeit in Europa. Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation und der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994 förderten eine neue Art von Beziehungen zwischen den europäischen Staaten, die auf einem kooperativen Herangehen an Sicherheitsfragen beruhen. Das Niveau der Implementierung des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen wird immer besser, da immer mehr Staaten umfassendere Informationen über die verschiedenen Arten ihrer militärischen Aktivitäten zur Verfügung stellen; Bemühungen zur regionalen, subregionalen und substaatlichen Vertrauens- und Sicherheitsbildung gewinnen an Schwungkraft. Zusätzlich ergänzen präventive Maßnahmen, Krisenmanagement und andere Formen von Friedenseinsätzen die tradi-

tionellen Rüstungskontrollmechanismen bei der Herausbildung des neuen kooperativen Regimes.

Diese Entwicklungen wurden von der Ausbreitung eines Systems gemeinsamer Werte in ganz Europa begleitet. Die postkommunistischen Staaten halten sich zunehmend an die Prinzipien der Demokratie und des politischen Pluralismus, der Marktwirtschaft und der Rechtsstaatlichkeit. Ihre Verpflichtung zur Achtung der internationalen Standards auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten hat den Weg für die Aufnahme der meisten dieser Staaten in den Europarat geebnet. Viele von ihnen streben ebenso die Mitgliedschaft sowohl in der NATO als auch in der Europäischen Union (EU) an.

Darüber hinaus haben sie beachtliche Fortschritte bei der Lösung von Problemen in ihren gegenseitigen Beziehungen durch den Abschluß internationaler Verträge gemacht. Ein bedeutender Schritt in diesem Prozeß war die Unterzeichnung des Stabilitätspaktes für Europa vom März 1995 in Paris, der später von der EU an die OSZE zur Weiterverfolgung und Umsetzung in enger Kooperation mit dem Europarat übertragen wurde.

Offensichtlich bildet sich das Sicherheitssystem der Zeit nach dem Kalten Krieg als Ergebnis einer Vielzahl von Ad-hoc-Maßnahmen und manchmal widersprüchlicher praktischer Schritte heraus. Obwohl man sich dieses System einfach willkürlich entwickeln lassen könnte, sind wir doch der Ansicht, daß es wünschenswert ist, zu versuchen, seinen Rahmen zu formen und seine Richtung zu bestimmen. Es wird sich dabei aber keinesfalls nach einem einzigen "großen Wurf" herausbilden; es wird allmählich entstehen, eher durch einen Prozeß von Versuch und Irrtum als durch die Umsetzung von auf Modellen beruhenden Ansätzen. Letztendlich besteht die grundlegende Aufgabe darin, die Risiken effektiv zu meistern und den Herausforderungen des neuen Sicherheitsumfeldes in Europa gerecht zu werden.

2. Risiken und Herausforderungen

Seit dem Kalten Krieg erfolgte ein grundlegender Wandel im Charakter der Bedrohungen von Frieden und Stabilität in Europa. Statt aus Konflikten *zwischen* Staaten entstehen die gravierendsten Sicherheitsrisiken im Europa der Zeit nach dem Kalten Krieg aus Konflikten *innerhalb* von Staaten.

Dieser Wandel im "Wesen" von Sicherheit verlangt ein breiteres Verständnis des Sicherheitsbegriffs. Die neuen Themen, die unsere Aufmerksamkeit erfordern, schließen sowohl ethnische und religiöse Konflikte als auch Umweltzerstörung, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Migrationsbewegungen in großem Maßstab ein. Europäische Politiker nehmen sich dieser Fragen an. So hat beispielsweise die Kooperation bei der Verhin-

derung und Bekämpfung von internationalem Terrorismus und internationaler Kriminalität auf regionaler und subregionaler Ebene Priorität erlangt. Man kann eine schier endlose Liste potentieller oder aktueller Sicherheitsrisiken und -herausforderungen aufstellen, die Aufmerksamkeit erfordern. Wenn sie jedoch zu breit definiert wird, beginnt "Sicherheit" ihre Bedeutung als Konzept zu verlieren, und es wird unmöglich, Handlungsprioritäten zu setzen. Die Schlüsselaufgabe ist es deshalb, zu bestimmen, welche Risiken und Herausforderungen ursächlichen Charakters und welche ihrem Wesen nach Folgeerscheinungen sind, welche langfristiger und grundlegender Art sind und welche zeitweiligen Charakters. Dieser Bericht weist vier Hauptkategorien von Risiken aus:

- *Das Wiedererstehen ethnischer und religiöser Konflikte* bei fehlenden demokratischen und selbstverwalteten Institutionen, die in der Lage wären, die neuen Probleme ethnischer, nationaler, religiöser und sprachlicher Gruppen zu schlichten. So existieren z.B. in einer Reihe von Ländern in allen Teilen Europas separatistische Bewegungen, sie sind aber in jenen neuen Staaten problematischer, in denen politischer Pluralismus und demokratische Institutionen nicht vorhanden sind oder sich erst in einem frühen Entwicklungsstadium befinden.
- *Politische Instabilitäten*, die mit der Transformation eines totalitären Einparteiensystems in eine pluralistische Demokratie auf rechtsstaatlicher Grundlage einhergehen - z.B. Machtmißbrauch durch unkontrollierte und ungehinderte Interessengruppen und mangelnde zivile, demokratische Kontrolle der Polizei und der Streitkräfte oder mangelnde Beschränkung deren Kompetenzen. Insbesondere sind hier die ungeheuren Probleme zu nennen, denen sich die neuen unabhängigen Staaten gegenübersehen, die nach dem Zusammenbruch der ehemaligen multinationalen sowjetischen und jugoslawischen Föderationen entstanden sind. Die Probleme hängen mit der Konsolidierung der Unabhängigkeit und der Gewährleistung von Stabilität zusammen und sind auch deshalb besonders akut, weil es in diesen Ländern zuvor nur einen geringen Grad an Staatsbildung gab.
- *Soziale Spannungen*, die bei der Transformation einer zentralen Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft entstehen - z.B. können Massenarbeitslosigkeit, Zusammenbruch des sozialen Sicherheitsnetzes und ungleiche Entwicklung der Regionen Sehnsüchte nach einem autoritären System wecken, das Sozialfürsorge, Gesundheitsversorgung und andere Formen des sozialen Schutzes durch den Staat sichern würde, wenn auch nur auf niedrigster Ebene.

- *Umweltgefahren* durch mangelhaft geplante, unsichere Kernkraftwerke und veraltete Anlagen chemischer Betriebe.

Dieser Bericht weist fünf zentrale Herausforderungen für die Teilnehmer am europäischen Sicherheitssystem aus:

- *Wie kann die Fragmentierung der europäischen Sicherheit und die nachfolgende Renationalisierung der Sicherheitspolitik vermieden werden* unter Bedingungen, in denen es keine herausragende existentielle Bedrohung Europas gibt? Die Gefahr einer solchen Entwicklung ist bereits in Ansätzen sichtbar. In diesem Zusammenhang zeigt sich die dringende Notwendigkeit, kooperative Initiativen auf subregionaler Ebene zu unterstützen, welche einer ständigen Teilung des Kontinents vorbeugen würden. Trotz der Überwindung der bipolaren Spaltung Europas ist dessen Teilung nicht völlig überwunden worden. Europa sieht sich heute noch durch große soziale und wirtschaftliche Gräben getrennt, die zu ständigen Merkmalen der politischen Landschaft zu werden drohen.
- *Wie soll das internationale Sicherheitssystem in Europa gehandhabt werden?* Es ist eine Herausforderung für die internationalen Institutionen, effektive Strategien für Krisenmanagement, Konfliktprävention und Konfliktlösung sowie die Mechanismen zu deren Implementierung zu entwickeln.
- Angesichts der Tatsache, daß die gravierendsten Sicherheitsrisiken aus innerstaatlichen Konflikten erwachsen, stellt sich die Frage, *wie Frühwarnmechanismen für künftige Konflikte und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), die sich auf diese entstehenden innerstaatlichen Konflikte richten, entwickelt werden können.* Ironischerweise ist das ehemalige Jugoslawien - einer der Hauptarchitekten der europäischen VSBM - zum Lehrobjekt für die Notwendigkeit dieser neuen Maßnahmen geworden.
- *Wie kann militärisch-strategische Stabilität in der Periode des Wandels aufrechterhalten werden?* Die "klassische Bedrohung", die mit bewaffneten zwischenstaatlichen Konflikten assoziiert wird, existiert noch in der europäischen Sicherheitsgleichung. Mißtrauen zwischen Nachbarstaaten kann Anlaß zu Sicherheitsängsten sein und zu destabilisierenden Rüstungswettläufen führen, die das Sicherheitsumfeld negativ beeinflussen. Der vollen Umsetzung der bestehenden Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge und der vertrauensbildenden Maßnahmen sowie der Entwicklung von Folgemaßnahmen muß hohe Priorität eingeräumt werden.

- Der bedeutende Rückgang der Militärausgaben in Europa und Nordamerika, verbunden mit der Verminderung des Umfangs der weltweiten Rüstungskäufe, hat zu Anpassungsproblemen für die Verteidigungsindustrien geführt. In einigen Ländern - am offensichtlichsten in Rußland - haben diese Probleme krisenhafte Ausmaße angenommen. Unter diesen Bedingungen besteht eine fünfte Herausforderung darin, *wie man einen effektiven Mechanismus zur Entwicklung eines einheitlichen politischen und strategischen Herangehens zur Beherrschung der Waffenproliferation erarbeiten kann.*

3. Ziele und Prinzipien

Während des Kalten Krieges beruhte Sicherheit auf *gegenseitiger Abschreckung*, was die unbedingte Notwendigkeit widerspiegelte, die Eskalation irgendeiner Krise zu einem allgemeinen Krieg zu verhindern. Grundlage eines neuen Systems sollte *gegenseitige Rückversicherung* sein, was erfordert, daß souveräne Staaten bei Entscheidungen über die nationale Sicherheit kooperieren können. Mit anderen Worten, das Erfordernis eines Systems mit dem negativen Ziel, eine Verschlechterung in den Sicherheitsbeziehungen zu verhindern, ist abgelöst worden von dem Erfordernis eines Systems, das einen positiven und konstruktiven Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitsbeziehungen leistet.

Ein System kooperativer Sicherheit impliziert allgemeine Akzeptanz und Einhaltung bindender Verpflichtungen, die militärische Fähigkeiten und Aktionen einschränken. Anstelle von Mißtrauen und Abschreckung basiert ein kooperatives System auf:

- Vertrauen auf der Grundlage von Offenheit, Transparenz und Vorhersehbarkeit;
- gegenseitiger Rückversicherung und
- Legitimität, die darauf beruht, daß die Mitglieder einsehen, daß die Beschränkungen des Regimes im militärischen Bereich ihre Sicherheit tatsächlich garantieren.

Die Ausarbeitung eines allgemein anerkannten "Regelwerks" grundlegender Normen und Prinzipien, die sowohl das innenpolitische als auch das internationale Verhalten von Staaten bestimmen, ist Voraussetzung für den Aufbau eines kooperativen Sicherheitssystems. Wie sollten die Grundregeln eines solchen Systems aussehen?

Dieser Bericht ist kein Versuch, eine Revision der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki vorzuschlagen, denn das würde eine Büchse der Pandora

öffnen. Die Zeit ist jedoch reif, über allgemeine politische Deklarationen hinauszugehen wie die der Gipfelerklärung von Budapest aus dem Jahre 1994, die besagt, daß ein künftiges Sicherheitsmodell auf dem Konzept gemeinsamer, umfassender und kooperativer Sicherheit beruhen sollte. Diese Adjektive werden vielleicht besser als Kriterien verstanden, denen das neue Sicherheitssystem entsprechen sollte, denn als Leitprinzipien.

Das Konzept der *kooperativen* Sicherheit sollte, wenn möglich, folgende Kriterien erfüllen:

- ein *umfassendes* Verständnis von Sicherheit, definiert als Anerkennung des Zusammenhangs zwischen der Erhaltung des Friedens und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Zusammenarbeit auf den Gebieten von Ökonomie, Kultur, Gesetzgebung und Umweltpolitik.
- *Unteilbarkeit*, was gemeinsame Anstrengungen in der Verfolgung der Sicherheitsinteressen erfordert, denn die Sicherheit eines jeden Staates oder jeder Gruppe von Staaten ist untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden; und
- ein *kooperatives Herangehen*, wie es in den bestehenden komplementären, sich gegenseitig stärkenden Institutionen einschließlich der europäischen und transatlantischen Organisationen, multilateralen oder bilateralen Unternehmungen und verschiedenen Formen regionaler und sub-regionaler Zusammenarbeit seinen Ausdruck findet.

Es besteht die Notwendigkeit, die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki *zu ergänzen* durch:

- eine Verpflichtung zur Demokratie in Verbindung mit Sicherheit, wie es in der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990 definiert wurde, und
- das Recht auf das, was man "kooperative Einmischung" nennen könnte, unter der Verantwortung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der OSZE als einer europäischen regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta.

Darüber hinaus sollte das Verhältnis zwischen den bestehenden Prinzipien von Souveränität und Nichteinmischung im Lichte eines neuen Prinzips - des der *Solidarität*, neu interpretiert oder neu definiert werden, wie dies der Verhaltenskodex von 1994 widerspiegelt. Die internationale Gemeinschaft hat das Recht und die Verpflichtung, diejenigen Bevölkerungen zu schützen, die der grundlegenden Menschenrechte beraubt oder bei innerstaatlichen

Konflikten in erheblichem Umfang Gewalt ausgesetzt sind. Ein zweites Schlüsselverhältnis, das im Lichte der grundlegenden Veränderungen in Europa neu definiert werden muß, ist das zwischen dem Prinzip der territorialen Integrität und dem Selbstbestimmungsrecht. Das Selbstbestimmungsrecht kann nicht ausschließlich auf das Recht zur Sezession oder das Recht auf unabhängige Staatlichkeit reduziert werden. *Das innere Recht auf Selbstbestimmung* sollte als Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und als Recht darauf definiert werden, Rechtsstaatlichkeit und den pluralistischen Charakter der Demokratie als das einzig akzeptable Regierungssystem von Staaten aufzubauen, zu festigen und zu stärken. Das Recht auf Selbstbestimmung muß gegen die Rechte auf staatliche Souveränität und territoriale Integrität in sicheren und geschützten Grenzen und das Recht auf internationalen Frieden und Sicherheit abgewogen werden.

4. Welche Art von Institutionen und wofür?

Die grundlegenden institutionellen Elemente des in Europa in der Zeit nach dem Kalten Krieg entstehenden Sicherheitssystems sind bereits vorhanden (Europarat, Europäische Union/WEU, NATO und OSZE). Diese Institutionen wurden jedoch im Rahmen des alten Sicherheitssystems geschaffen und arbeiten in dem neuen Umfeld nicht gut. Sie waren auffallend oft den dringlichen Herausforderungen an Krisenmanagement, Konfliktverhütung und Konfliktlösung nicht gewachsen.

Die Anpassung der bestehenden Institutionen an das neue Sicherheitsumfeld wird ein allmählicher Prozeß sein. Es wird deutlich, daß wahrscheinlich keine einzelne Institution die Kompetenz erreichen wird, sich mit allen Sicherheitsaspekten zu beschäftigen. Ziel sollte es sein, Synergie und Harmonie zwischen den Institutionen zu fördern. Einige Funktionsüberschneidungen zwischen den Institutionen dürfen nicht immer nur als schwächender Effekt angesehen werden.

Ein neues Konzept, das sich allmählich durchsetzt, geht davon aus, daß die internationale Gemeinschaft eine Ordnung ohne Hierarchie anstreben sollte, gegründet auf Selbstregulierung und Selbstorganisation der Staaten. Das Konzept einer Ordnung ohne Hierarchie wirft das praktische Problem auf, wie zu reagieren ist, falls ein oder mehrere Staaten die Regeln nicht einhalten. Das fällt in die Verantwortung der Nationalstaaten, die partnerschaftlich in internationalen Institutionen zusammenarbeiten. Die jeweilige Reaktion muß auf die Art der Übertretung zugeschnitten wer-

den. Generell sollten diejenigen Staaten Verantwortung übernehmen, deren Interessen direkt betroffen sind.

Verbesserung der Funktionen von Institutionen

Krisenabwehr

Zwei Maßnahmen würden die Effizienz der Entscheidungsfindung in einer Krise erhöhen.

Erstens: Internationalen Institutionen sollte das Mandat erteilt werden, nicht nur als Sekretariat für Konferenzen zu fungieren, sondern Treffen auch einberufen zu können. Der Präsident, der Vorsitzende (das hängt von der jeweiligen Institution ab) oder der Leiter des Sekretariats sollten die Initiative ergreifen und Mitgliedstaaten einladen, sich einer Krise sofort bei deren Auftreten anzunehmen. Die Einladungen sollten jedoch auf einer Ad-hoc-Basis erfolgen und eher an die Gruppe von interessierten Staaten gerichtet sein als an alle Mitglieder. Nur jene Regierungen, die ein spezielles Interesse und auch die Fähigkeit zur Krisenbewältigung haben, sollten eingeladen werden. Diese Fähigkeit muß nicht militärischer Art sein. Sie könnte politische oder ökonomische Faktoren widerspiegeln oder eine geographische Funktion haben.

Hier sollte unterstrichen werden, daß die Verpflichtung darin bestünde, ein Treffen zu arrangieren und die Teilnehmer einzuladen. Die Institution würde bei der Entscheidung, welche Maßnahmen anschließend (wenn überhaupt) unternommen werden sollten, keine Rolle spielen.

Zweitens: Es sollte formelle Mechanismen geben, durch die legale und anerkannte Oppositionsparteien in den Mitgliedstaaten sowohl über die getroffenen Entscheidungen als auch über die Argumente, die vorgebracht wurden, um den gewählten Aktionskurs zu unterstützen, umfassend informiert werden. Gegenwärtig besteht die Gefahr, daß internationale Institutionen die Wirksamkeit der Entscheidungsfindung mindern können, da Regierungen die betreffende Institution als "Alibi" benutzen können, um eine Beschlußfassung zu vermeiden. Internationale Institutionen sollten nicht länger ein Klub für *Regierungen* sein, sondern statt dessen ein Forum für *Staatspolitik* werden.

Militärbezogene Exportkontrollen

Gegenwärtig wird in Form des neu geschaffenen Wassenaar-Abkommens über Exportkontrolle für Konventionelle Waffen und Dual-use-Güter und -Technologien versucht, eine normative Balance zwischen den politischen,

strategischen und rüstungsindustriellen Aspekten von Waffentransfers zu finden. Obwohl die Vereinbarung von Wassenaar viele europäische Länder einschließt, ist sie nicht rein europäischen Charakters. In diesem Sinne ist Wassenaar ein gutes Beispiel für ein flexibles, zielorientiertes Politikinstrument. Erste Diskussionen haben jedoch unterstrichen, wie gering die politische Kohärenz unter den Lieferanten in bezug auf Rüstungstransfers und Rüstungstransferkontrolle ist. Es ist auch nicht wahrscheinlich, daß ein Kern von europäischen Staaten Fortschritte in Richtung auf eine harmonisierte Politik machen wird, da einige der wesentlichsten Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen. In diesem Punkt wäre es also nicht gerade sinnvoll, die Aktivitäten der Vereinbarung von Wassenaar im Rahmen einer rein europäischen Institution zu verdoppeln.

Das heißt jedoch nicht, daß es keine nützlichen Aufgaben gäbe, die europäische Institutionen auf dem Gebiet von Rüstungstransfers übernehmen könnten. De facto steht diese Frage bereits auf der Tagesordnung der Europäischen Union und der OSZE. Diese Aktivitäten - so nützlich sie auch sind - beziehen sich jedoch nur auf technische und Verfahrensfragen. Weder die Rolle von Waffentransfers für die internationale Sicherheit noch die ausgeschlossenen Bestimmungsländer und die Kriterien, nach denen diese identifiziert werden sollen, sind bisher angemessen ausgearbeitet worden.

Umgestaltung der NATO

Eine Schlüsselherausforderung ist heute die Frage, wie die NATO in einer kooperativen, nicht-konfrontativen Weise, die keine neuen Antagonismen und Spaltungen hervorruft, erweitert werden kann. Mit Rußland muß ein Kompromiß gefunden werden, der ihm die Sicherheit vermittelt, daß seine Interessen berücksichtigt werden und daß es auch weiterhin ein wichtiger internationaler Akteur bleibt.

Hinsichtlich der NATO-Erweiterung sollten sich Rußland, die Ukraine und die baltischen Staaten darauf konzentrieren, eine strategische Partnerschaft mit der Allianz einzugehen. Diese besonderen Beziehungen können auf den Bestimmungen des Washingtoner Vertrages von 1949 basieren, angepaßt an die besonderen Umstände eines jeden von ihnen.

Gleichzeitig sollte die direkte militärische Kooperation eine allmähliche Angleichung begünstigen, die auf lange Sicht die Grundlage für eine umfassende politische Struktur bilden könnte.

Bei der Übernahme neuer militärischer Aufgaben ist der Beschluß der NATO vom Juni 1996, die Combined Joint Task Forces (CJTF) zu bilden,

ein Schritt in die Richtung, einen Aktionsrahmen für europäische Staaten zu schaffen, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in Sicherheitsstrukturen.

Umgestaltung der EU

Die Europäische Union muß größere Verantwortung für ihre und Europas Sicherheit übernehmen. Trotz der oft wiederholten Erklärung, daß sich das Gleichgewicht zwischen militärischen und nichtmilitärischen Faktoren in der europäischen Sicherheit verschoben habe, hat die EU noch keine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) formuliert. Diese sollte durch die EU-Regierungskonferenz beschlossen werden und macht es erforderlich, daß Großbritannien, Frankreich und Deutschland ihre konkurrierenden Vorstellungen von der künftigen Rolle der EU im europäischen Sicherheitssystem in Übereinstimmung bringen.

Die Westeuropäische Union (WEU) hat konkrete organisatorische Schritte unternommen, um die Durchführung der in der Petersberg-Erklärung von 1992 spezifizierten Aufgaben zu verbessern. Weitere Schritte hängen jedoch von den Entscheidungen über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ab.

Die Erweiterung der EU um die neuen demokratischen Staaten würde die Sicherheit in Europa konsolidieren und den neuen Mitgliedern helfen, nichtmilitärische Sicherheitsrisiken zu behandeln.

Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) spielt eine wichtige Rolle als Mechanismus zur Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten. Sie könnte auch einen bedeutenden Beitrag zur Stabilisierung der Sicherheit auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion leisten, vorausgesetzt, daß die Beziehungen innerhalb der GUS auf der Achtung der Prinzipien der souveränen Gleichheit und der allgemeinen demokratischen Werte beruhen. Um die Entstehung einer neuen Block-Konfrontation zu verhindern, sollten westliche Institutionen und Regierungen energischer mit der GUS zusammenarbeiten und diese in eine konstruktive gesamteuropäische Kooperation integrieren.

Die OSZE

Die OSZE kann einen bedeutenden Beitrag zu dem sich entwickelnden Sicherheitssystem leisten. Ihre Fähigkeiten eignen sich insbesondere zur Konfliktverhütung und zum Krisenmanagement. Vielversprechende OSZE-Instrumente wie der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das

Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte sollten weiterentwickelt werden und mit dem Europarat enger zusammenarbeiten. Die OSZE bietet bereits die Gelegenheit zu zielgerichtetem Dialog, Transparenz und Informationsaustausch zwischen den Staaten, was den Regierungen als Rückversicherung dienen kann.

Die OSZE ist jedoch strukturell nicht in der Lage, als führende Sicherheitsinstitution für ein künftiges europäisches Sicherheitssystem zu dienen. Angesichts dieser Tatsache sollte eine übermäßige Bürokratisierung der Organisation ohne bestimmten Zweck - z.B. durch die Schaffung einer Menge neuer Institutionen - vermieden und statt dessen Vertrauen in Ad-hoc-Gremien und -Vereinbarungen gesetzt werden.

Der Europarat

Auf seinem Wiener Gipfeltreffen von 1993 stellte der Europarat die Konzeption der demokratischen Sicherheit vor. Sie setzt sich aus zwei Teilen zusammen: dem Bestehen auf pluralistischer Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte als grundlegenden Voraussetzungen für Sicherheit und der auf diesen Werten basierenden europäischen Kooperation. Die Erweiterung der Mitgliedschaft des Europarats trug schon als solche zur Schaffung eines breiten Raumes demokratischer Sicherheit bei. Alle neuen Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, ihre Institutionen und Rechtssysteme in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien und international anerkannten Standards der Demokratie zu bringen. Das Solidaritätsprinzip ist der Konzeption demokratischer Sicherheit immanent.

5. Schlußfolgerungen

Dieser Bericht führt zu folgenden allgemeinen Schlußfolgerungen:

- *Die Unteilbarkeit der Sicherheit* ist ein Ziel, das Europa anstreben sollte. Obwohl es unrealistisch sein mag, zu erwarten, daß sich alle Staaten gleich sicher fühlen, sollte das Ziel trotzdem die breitestmögliche Akzeptanz dessen sein, was sich als das beste Vorgehen erwiesen hat.
- *Drei Grundregeln* sollte eine Sicherheitsagenda einschließen:
 - Jeder Staat muß noch immer für seine eigene Sicherheit verantwortlich sein, selbst wenn er einem Bündnis angehört;
 - Sicherheitsprobleme sollten nach dem Prinzip der Subsidiarität

behandelt werden, d.h. wo es möglich ist, auf subregionaler oder regionaler Ebene; und

- in bezug auf Sicherheitsfragen muß zwischen den Staaten Solidarität herrschen.

- *Es gilt, innenpolitische Unterstützung für entstehende Veränderungen und Vereinbarungen aufzubauen.* Die Unterstützung innerhalb der Länder für die Ausweitung oder Vertiefung der bestehenden Institutionen schwindet eher, als daß sie sich erhöht, teilweise wegen der geopolitischen Veränderungen (die heute bestehenden Strukturen stammen aus der früheren Ära) und teilweise wegen der Generationswechsel, die natürlicherweise die Bindung an bestehende Institutionen in der Bevölkerung abschwächen.
- *Es ist dringend notwendig, daß die westlichen Staaten mit Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten einen Dialog über Sicherheitsfragen aufnehmen.* Rußland muß zugesichert werden, daß seine Ansichten gehört und ernst genommen werden, und es sollte den internationalen Sorgen hinsichtlich seines Verhaltens aufmerksam Gehör schenken. Die Sicherheitsinteressen der Ukraine und der baltischen Staaten sollten ebenfalls hinreichend in Betracht gezogen werden. Die NATO-Erweiterung darf weder zu neuen Spaltungen oder einer Destabilisierung führen, noch sollte sie Rußland provozieren oder die Unabhängigkeit der Ukraine und der baltischen Staaten gefährden.
- *Die geopolitische Organisation Europas erfordert mehr Aufmerksamkeit.* Die Erweiterung von NATO und EU würde die historische Tendenz überwinden, daß Mitteleuropa entweder eine Region ist, in der bewaffnete Konflikte ausbrechen und dazu tendieren, nach außen überzugreifen, oder Kollisionspunkt zwischen Gegnern aus Ost und West. Wenn jedoch die atlantische Gemeinschaft auf der Grundlage des Konzepts der Inklusivität nach Osten ausgedehnt wird, muß dies begleitet sein von einem Angebot über eine neue Kooperationsvereinbarung an Rußland und dessen westliche Nachbarn. In diesem Zusammenhang verdient der Vorschlag, daß sich die Kernwaffenstaaten verpflichten, keine Atomwaffen in Ost- und Mitteleuropa zu stationieren, ernsthafte Erwägung.
- *Institutionen sollten den Problemen folgen.* Inhalt und Umfang der Zusammenarbeit zwischen Institutionen sollten größere Aufmerksamkeit geschenkt werden als deren Strukturen.
- *Eine einzelne Organisation kann nicht alle Sicherheitsprobleme behandeln.* Das Ziel besteht deshalb darin, Synergie und Harmonie zwischen den Institutionen zu befördern. Gewisse Überschneidungen von Funktionen zwischen Institutionen dürfen nicht immer nur als schwächender Effekt angesehen werden. Die allgemeinen Fähigkeiten von Institutionen sollten daraufhin eingeschätzt werden, wo ihre komparativen Vorteile

liegen.

- *Europa muß die Länder seiner angrenzenden Regionen einbinden* (Nordafrika, den Nahen Osten und die zentralasiatischen Republiken), die voller Spannungen sind und potentielle Sicherheitsprobleme aufwerfen; Europa muß erwägen, was getan werden kann, um einen bedeutungsvollen Dialog mit den Ländern dieser Region aufzubauen.

Empfehlungen

Die Suche nach umfassender und kooperativer Sicherheit in Europa für das 21. Jahrhundert sollte

- *über den bestehenden Rahmen hinausgehen* und die Richtung vorgeben, in die multilaterale Bemühungen um Sicherheit zielen sollen;
- *ein systematischeres Herangehen* an Konfliktverhütung und -lösung festlegen. Dies sollte auf einer Überprüfung der zugrunde liegenden Ziele und Prinzipien beruhen, auf der Untersuchung, Diskussion und Einschätzung der Rolle von Staaten und Organisationen und auf der Entwicklung besserer Verfahrensweisen zur Konfliktverhütung; und es sollte für eine stärkere Unterstützung der Institutionen, die auf diesem Gebiet arbeiten, durch die Regierungen sorgen.
- *die Erweiterung der westlichen Institutionen zulassen*, einschließlich unterschiedlicher Arten von Mitgliedschaft, um dem Ziel einer nicht-bedrohlichen, kooperativen Erweiterung gerecht zu werden.
- *die Verantwortlichkeiten für die Sicherheit im OSZE-Gebiet neu austarieren und verteilen*, so daß jeder Akteur nicht nur seine eigene Rolle, sondern auch die Rolle der anderen Akteure versteht und akzeptiert.

Organisationen und Institutionen sollten bereit sein, neue Arten von Beziehungen zu Nicht-Mitgliedstaaten in Betracht zu ziehen, einschließlich Assoziierung, vertraglicher Beziehungen und anderer, ähnlich weitreichender Mittel, um den Dialog mit Ländern aus den Regionen aufzunehmen, die an Europa angrenzen.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

G-7/G-8 (Gipfel der Sieben/Acht)¹

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Europarat (EuR)

North Atlantic Treaty Organization (NATO)

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)²

EAPR-Beobachter

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

NATO-Rußland-Grundakte²

NATO-Ukraine-Charta³

Europäische Union (EU)

EU-Assoziierungsabkommen

European Free Trade Area (EFTA)

Westeuropäische Union (WEU)

Assoziierte WEU-Mitglieder⁴

Assoziierte WEU-Partner

WEU-Beobachter⁵

Eurokorps

¹ In Denver traten am 20. Juni 1997 die Staats- und Regierungschefs der sieben führenden Industriestaaten (G-7) und Rußland erstmalig als Gipfel der Acht (G-8) zusammen.

² Auf dem NATO-Außenministertreffen im portugiesischen Sintra wurde am 30. Mai 1997 der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) als Nachfolgeorganisation des Nord-Atlantischen Kooperationsrats ins Leben gerufen. Der EAPR trat am 9. Juli 1997 in Madrid erstmalig zusammen.

² In der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation" vom 27. Mai 1997 vereinbarten die NATO und Rußland die Einrichtung eines Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rats, welcher am 18. Juli 1997 zum ersten Mal zusammentrat.

³ Am 9. Juli 1997 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 16 NATO-Staaten und der ukrainische Präsident Kutschma während des NATO-Gipfeltreffens in Madrid die "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine".

⁴ Als assoziierte Mitglieder sind die NATO-Staaten Island, Norwegen und die Türkei der WEU am 6. März 1995 beigetreten. In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.

⁵ Die EU-Länder Irland, Finnland, Österreich und Schweden, die nicht der NATO angehören, besitzen Beobachterstatus, der sich jedoch auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung beschränkt.

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Verteidigungsrat

Euro-arktischer Barentsrat

Nordischer Rat

Ostseerat

Central European Free Trade Area (CEFTA)

Visegrádstaaten

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)

Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

North American Free Trade Area (NAFTA)

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen*

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)

Bevölkerung: 3 414.000¹ (OSZE-Rang: 42)

BSP pro Kopf: 360 \$² (OSZE-Rang: 50)

Streitkräfte (Aktive): 54.000³ (OSZE-Rang: 27)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: Stand zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht fest

Fläche: 467, 76 km² (50)

Bevölkerung: 64.000 (51)

BSP pro Kopf: 21.150 \$⁴ (14)

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 29.800 km² (44)

Bevölkerung: 3 773.000 (38)

BSP pro Kopf: 670 \$ (46)

Streitkräfte: 57.400 (24)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

* Erstellt von Matthias Z. Karádi

¹ Vgl. Fischer Weltalmanach 1997. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1995.

² Ebenda.

³ Vgl. International Institute for Strategic Studies, Military Balance 1996/1997. Die Ausgabe enthält die Daten vom 1. August 1996.

⁴ Vgl. Fischer Weltalmanach 1996. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1994.

4. Aserbajdschan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 86.600 km² (28)

Bevölkerung: 7 472.000 (26)

BSP pro Kopf: 500 \$ (49)

Streitkräfte: 70.700 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent

Fläche: 207.595 km² (19)

Bevölkerung: 10 163.000 (19)

BSP pro Kopf: 2.160 \$ (35)

Streitkräfte: 85.500 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS

6. Belgien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 30.528 km² (43)

Bevölkerung: 10 080.000 (21)

BSP pro Kopf: 22.920 \$ (12)

Streitkräfte: 46.300 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, Eurokorps

7. Bosnien-Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 51.129 km² (36)

Bevölkerung: 3 500.000 (41)

BSP pro Kopf: 350 \$ (51)

Streitkräfte: 92.000 (muslimisch-kroatische Föderation) (15); 85.000 ("Serbische Republik");

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: ZEI, SECI

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 110.994 km² (23)

Bevölkerung: 8 818.000 (23)

BSP pro Kopf: 1.160 \$ (40)

Streitkräfte: 103.500 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

9. Dänemark

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 43.094 km² (39)

Bevölkerung: 5 173.000 (31)

BSP pro Kopf: 28.110 \$ (4)

Streitkräfte: 32.900 (31)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Ostseerat

10. Deutschland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 356.854 km² (12)

Bevölkerung: 81 538.603 (3)

BSP pro Kopf: 25.580 \$ (6)

Streitkräfte: 358.400 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, Eurokorps, Ostseerat

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 45.227 km² (38)

Bevölkerung: 1 541.000 (46)

BSP pro Kopf: 2.820 \$ (28)

Streitkräfte: 3.450 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer

Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

12. Finnland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 338.139 km² (13)

Bevölkerung: 5 083.000 (32)

BSP pro Kopf: 18.850 \$ (17)

Streitkräfte: 32.500 (32)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR-Beobachter, Partnerschaft für den Frieden, EU, WEU-Beobachter, Euroarktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Ostseerat

13. Frankreich

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 543.965 km² (7)

Bevölkerung: 57 726.000 (6)

BSP pro Kopf: 23.470 \$ (11)

Streitkräfte: 398.900 (5)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, Eurokorps

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 69.700 km² (32)

Bevölkerung: 5 450.000 (29)

BSP pro Kopf: 580 \$ (48)

Streitkräfte: keine Angabe (9.000 Military Balance 1995-1996)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

15. Griechenland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent

Fläche: 131.957 km² (22)

Bevölkerung: 10 408.000 (17)

BSP pro Kopf: 7.710 \$ (24)

Streitkräfte: 168.300 (12)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 242.429 km² (17)

Bevölkerung: 58 088.000 (5)

BSP pro Kopf: 18.410 \$ (18)

Streitkräfte: 226.000 (10)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU

17. Irland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 70.283 km² (31)

Bevölkerung: 3 543.000 (40)

BSP pro Kopf: 13.630 \$ (19)

Streitkräfte: 12.700 (36)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EU, WEU-Beobachter

18. Island

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 103.000 km² (24)

Bevölkerung: 266.000 (50)

BSP pro Kopf: 24.590 \$ (9)

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EFTA, assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat

19. Italien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 301.302 km² (16)

Bevölkerung: 57 154.000 (7)

BSP pro Kopf: 19.270 \$ (16)

Streitkräfte: 325.150 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, ZEI

20. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)*

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 102.173 km² (25)

Bevölkerung: 10 707.000 (16)

BSP pro Kopf: 900 \$ (43)

Streitkräfte: 113.900 (13)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: suspendiert

* Die Bundesrepublik Jugoslawien ist seit dem 7. Juli 1992 von der Mitarbeit in den Gremien der OSZE suspendiert.

21. Kanada

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent

Fläche: 9 958.319 km² (2)

Bevölkerung: 29 121.000 (11)

BSP pro Kopf: 19.570 \$ (15)

Streitkräfte: 70.500 (18)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, NAFTA

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 2 717.300 km² (4)

Bevölkerung: 17 027.000 (14)

BSP pro Kopf: 1.110 \$ (41)

Streitkräfte: 40.000 (30)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 198.500 km² (20)

Bevölkerung: 4 667.000 (34)

BSP pro Kopf: 610 \$ (47)

Streitkräfte: 7.000 (42)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 56.538 km² (35)

Bevölkerung: 4 780.000 (33)

BSP pro Kopf: 2.530 \$ (30)

Streitkräfte: 64.700 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, ZEI, SECI

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 64.589 km² (34)

Bevölkerung: 2 583.000 (43)

BSP pro Kopf: 2.290 \$ (33)

Streitkräfte: 8.000 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 160 km² (52)

Bevölkerung: 30.629 (53)

BSP pro Kopf: 30.270 \$⁵ (3)

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz (siehe Schweiz), Europarat, EFTA

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 65.300 km² (33)

Bevölkerung: 3 706.000 (39)

⁵ Vgl. Fischer Weltalmanach 1996. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1994.

BSP pro Kopf: 1.350 \$ (38)
Streitkräfte: 5.100 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 2.586 km² (49)
Bevölkerung: 400.900 (48)
BSP pro Kopf: 39.850 \$ (1)
Streitkräfte: 800 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, Eurokorps

29. Malta

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent
Fläche: 315,6 km² (51)
Bevölkerung: 364.000 (49)
BSP pro Kopf: 7.970 \$ (23)
Streitkräfte: 1.950 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Assoziierungsabkommen

30. Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 25.713 km² (46)
Bevölkerung: 2 093.000 (44)
BSP pro Kopf: 790 \$ (45)
Streitkräfte: 10.400 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, ZEI, SECI

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 33.700 km² (42)
Bevölkerung: 4 420.000 (35)

BSP pro Kopf: 870 \$ (44)
Streitkräfte: 11.900 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

32. Monaco

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent
Fläche: 1,95 km² (54)
Bevölkerung: 32.000 (52)
BSP pro Kopf: keine Angabe
Streitkräfte: Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine

33. Niederlande

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent
Fläche: 41.864 km² (40)
Bevölkerung: 15 391.000 (15)
BSP pro Kopf: 21.970 \$ (13)
Streitkräfte: 63.100 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU

34. Norwegen

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 323.877 km² (14)
Bevölkerung: 4 318.000 (36)
BSP pro Kopf: 26.480 \$ (5)
Streitkräfte: 30.000 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EFTA, assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Ostseerat

35. Österreich

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 83.858 km² (29)

Bevölkerung: 8 030.000 (25)
BSP pro Kopf: 24.950 \$ (8)
Streitkräfte: 55.800 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR-Beobachter, Partnerschaft für den Frieden, EU, WEU-Beobachter, ZEI

36. Polen

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,4 Prozent
Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38 341.000 (10)
BSP pro Kopf: 2.470 \$ (31)
Streitkräfte: 248.500 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Ostseerat, CEFTA, Visegrádstaaten, ZEI

37. Portugal

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 92.389 km² (27)
Bevölkerung: 9 832.000 (22)
BSP pro Kopf: 9.370 \$ (22)
Streitkräfte: 54.200 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU

38. Rumänien

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22 736.000 (12)
BSP pro Kopf: 1.230 \$ (39)
Streitkräfte: 228.400 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

39. Russische Föderation**

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 17 075.400 km² (1)

Bevölkerung: 148 366.000 (2)

BSP pro Kopf: 2.650 \$ (29)

Streitkräfte: 1 270.000 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8, Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, NATO-Rußland-Grundakte, GUS, Euro-arktischer Barentsrat, Ostseerat, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

** Rußland übernimmt als Rechtsnachfolger der UdSSR deren Platz in der OSZE.

40. San Marino

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 60,57 km² (53)

Bevölkerung: 24.335 (54)

BSP pro Kopf: keine Angabe

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

41. Schweden

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 449.964 km² (10)

Bevölkerung: 8 735.000 (24)

BSP pro Kopf: 23.630 \$ (10)

Streitkräfte: 62.600 (23)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR-Beobachter, Partnerschaft für den Frieden, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Ostseerat

42. Schweiz

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,3 Prozent

Fläche: 41.284 km² (41)

Bevölkerung: 7 019.019 (27)

BSP pro Kopf: 37.180 \$ (2)

Streitkräfte: 3.300 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, Partnerschaft für den Frieden

43. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent

Fläche: 49.035 km² (36)

Bevölkerung: 5 333.000 (30)

BSP pro Kopf: 2.230 \$ (34)

Streitkräfte: 42.600 (29)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, Visegrádstaaten, ZEI

44. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 20.254 km² (47)

Bevölkerung: 1 995.000 (45)

BSP pro Kopf: 7.140 \$ (25)

Streitkräfte: 9.550 (40)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, ZEI, SECI

45. Spanien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,65 Prozent

Fläche: 504.782 km² (8)

Bevölkerung: 39 551.000 (9)

BSP pro Kopf: 13.280 \$ (20)

Streitkräfte: 206.800 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU, WEU, Eurokorps

46. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 143.100 km² (21)

Bevölkerung: 5 933.000 (28)

BSP pro Kopf: 350 \$ (52)

Streitkräfte: 5.000 - 7.000 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, GUS

47. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent

Fläche: 78.864 km² (30)

Bevölkerung: 10 295.000 (18)

BSP pro Kopf: 3.210 \$ (27)

Streitkräfte: 70.000 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, Visegrádstaaten, ZEI

48. Türkei

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,0 Prozent

Fläche: 779.452 km² (5)

Bevölkerung: 60 771.000 (4)

BSP pro Kopf: 2.450 \$ (32)

Streitkräfte: 639.000 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, EU-Assoziierungsabkommen, assoziiertes WEU-Mitglied, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

49. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 488.100 km² (9)

Bevölkerung: 4 010.000 (37)

BSP pro Kopf: 1.390 \$ (37)

Streitkräfte: 17.000 (35)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS

50. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,75 Prozent

Fläche: 603.700 km² (6)

Bevölkerung: 51 465.000 (8)

BSP pro Kopf: 1.570 \$ (36)

Streitkräfte: 400.800 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Euro-Atlantischer

Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, NATO-Ukraine-Charta, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

51. Ungarn

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent

Fläche: 93.030 km² (26)

Bevölkerung: 10 161.000 (20)

BSP pro Kopf: 3.840 \$ (26)

Streitkräfte: 64.300 (21)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, CEFTA, Visegrádstaaten, ZEI, SECI

52. USA

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 9 372.614 km² (3)

Bevölkerung: 260 529.000 (1)

BSP pro Kopf: 25.860 \$ (5)

Streitkräfte: 1 483.800 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, NAFTA

53. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 447.400 km² (11)

Bevölkerung: 22 349.000 (13)

BSP pro Kopf: 950 \$ (42)

Streitkräfte: 29.000 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS

54. Vatikan

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 0,44 km² (55)

Bevölkerung: 802 (55)

BSP pro Kopf: keine Angabe

Streitkräfte: Keine (100 Mann Schweizer Garde)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine

55. Zypern

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 9.251 km² (48)

Bevölkerung: 734.000 (47)

BSP pro Kopf: 10.380 \$ (21)

Streitkräfte: 10.000 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Assoziierungsabkommen

Quellen: Der Fischer Weltalmanach '97. Zahlen Daten Fakten, Frankfurt/M. 1996; International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1996-1997, London 1996; Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen (2. Auflage), Opladen 1995; Hans-Joachim Gießmann/Ursel Schlichting (Hrsg.), Handbuch Sicherheit. Militär und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 1995; OSCE Handbook 1996, Vienna 1996.

OSZE- Chronologie

1996

- 25./26. September Seminar über einen Rahmen für die Entwicklung des Privatsektors, der industriellen Kooperation und der Direktinvestitionen in den GUS-Ländern, Minsk.
30. September Das Mandat der Sanktions-Missionen in bezug auf Jugoslawien läuft aus und wird auf Grund der Aufhebung der Sanktionen gegen Restjugoslawien nicht mehr verlängert.
- 11.- 13. Oktober Nachfolgetreffen zum Bizovac Roundtable über bestimmte Post-UNTAES-Themen, Trakoscan (Kroatien).
- 14.- 17. Oktober OSZE-Expertengruppe besucht Belarus.
30. Oktober Roundtable-Konferenz: Das Europäische Sicherheitsmodell: Die Sicht der Vertreter aus dem privaten Unternehmertum, Wien.
- 4.- 22. November OSZE-Überprüfungstreffen, Wien.
5. November Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission (Moldau); Beobachtung der US-Präsidentenwahl durch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte.
- 25.- 29. November Vorbereitungstreffen zum OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon, Lissabon.
1. Dezember Annahme des Rahmens für Rüstungskontrolle und des Dokuments zur Entwicklung der Agenda des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) in Lissabon und Weiterleitung an den Gipfel zur Kenntnisnahme.
- 2./3. Dezember OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon.
3. Dezember Annahme einer Erklärung zum Sicherheitsmodell und einer allgemeinen Gipfelerklärung.
- 8.- 9. Dezember Runder Tisch zu Kasachstan: Der Aufbau einer kohärenten und multinationalen Gesellschaft am Vorabend des 21. Jahrhunderts, Locarno.
- 20./21. Dezember Der frühere spanische Premierminister Felipe Gonzales besucht als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Belgrad. Gonzales wird von Vertretern der OSZE und der EU-Troika,

der USA, der Russischen Föderation und von zwei Wahlexperten begleitet.

1997

1. Januar Der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen löst den Schweizer Außenminister Flavio Cotti als Amtierenden Vorsitzenden ab.
- 7.- 20. Januar Sitzung der durch das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in Bosnien und Herzegowina eingerichteten Kommission, Wien.
21. Januar In der Gemeinsamen Beratungsgruppe (KSE-Vertrag) beginnen die Verhandlungen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa.
22. Januar Wiederaufnahme der Sitzungen des FSK nach der Weihnachtspause. Im Mittelpunkt steht neben der Vorbereitung des jährlichen Treffens zur Beurteilung der Durchführung der vereinbarten VSBM die Diskussion des künftigen FSK-Arbeitsprogramms.
27. Januar Die Wahlen in Tschetschenien finden unter Aufsicht von 72 OSZE-Wahlbeobachtern statt.
31. Jan. - 4. Feb. Rußland, Frankreich und die USA werden mit dem neuen Vorsitz in der vermittelnden Minsker Gruppe (Armenien, Berg-Karabach, Aserbajdschan) betraut, nachdem Finnland den Ko-Vorsitz Ende 1996 abgegeben hatte.
- 3.- 5. März 7. Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung (FSK). Die Implementierung wird als zufriedenstellend bezeichnet.
4. März Der ehemalige österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky wird zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Albanien ernannt.
- 4.-5. März Bei einem Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission für den Südossetien-Konflikt in Moskau werden die Terms of Reference für einen ständigen georgisch-südossetischen Verhandlungsprozeß mit Beteiligung Rußlands und Nordossetiens sowie der OSZE beschlossen.

- 1.-3. April Ergebnislose Verhandlungsrunde der Minsker Gruppe in Moskau.
- 2.- 3. April Verhandlungen zwischen dem albanischen Premierminister Bashkim Fino, dem EU-Ratsvorsitzenden Van Mierlo und dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Vranitzky in Rom und Athen konkretisieren den internationalen Militäreinsatz in Albanien, der unter der Gesamtkoordination der OSZE stattfinden soll. Die OSZE übernimmt die Planung der Neuwahlen und bietet Hilfe bei der Errichtung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen an.
- 8.- 11. April Seminar zur menschlichen Dimension über Abwicklung und Beobachtung von Wahlen, Warschau.
13. April Beobachtung der Parlamentswahlen in Kroatien sowie der Wahlen im UNTAES-Gebiet durch das BDIMR.
- 5.- 7. Mai Seminar "Spezifische Risiken und Herausforderungen", Wien.
8. Mai Ernennung von Botschafter R. Thorning-Petersen (Dänemark) zum Nachfolger Tim Guldimanns (Schweiz) als Leiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschechien.
8. Mai Unterzeichnung eines Memorandums über weitgehende Autonomie für Transnistrien durch den moldawischen Präsidenten Petru Lucinschi, den Führer der separatistischen 'Dnjestr-Republik', Igor Smirnow, die Präsidenten Jelzin und Kutschma sowie den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Moskau.
15. Mai Die im Mai 1996 vereinbarte Revision der Flankenregelung (KSE-Vertrag) tritt nach Zustimmung aller 30 Vertragsstaaten fristgerecht in Kraft.
- 2.-4. Juni Seminar über "Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit", Wien.
- 11.-13. Juni Fünftes Wirtschaftsforum im Palais Czernin, Prag.

Literaturauswahl zur OSZE

Dokumentensammlungen und Bibliographien

- Bloed, Arie (Hrsg.)*, The Conference on Security and Co-operation in Europe. Basic Documents, 1993-1995, The Hague/London/Boston 1997.
- Foundation on Inter-Ethnic Relations (Hrsg.)*, Bibliography on the OSCE High Commissioner on National Minorities. Documents, Speeches and Related Publications, The Hague 1997.
- Höynck, Wilhelm*, From CSCE to OSCE: statements and speeches of Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE (1993-1996), Wien 1996.
- International Helsinki Federation for Human Rights*, Annual Report, Wien 1997.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights*, From Budapest to Lisbon: Review of Activities of the ODIHR, November 1994 - November 1996, Warschau 1996.
- Organisation for Security and Co-operation in Europe*, A Chronology of 21 Years, London 1997.
- Rotfeld, Adam Daniel*, From Helsinki to Budapest and Beyond: Analysis and Documents of the Organization for Security and Co-operation in Europe, 1973-1995, Oxford 1996.

Monographien und Sammelbände

- Algieri, Franco/Josef Janning/Dirk Rumberg (Hrsg.)*, Managing Security in Europe, Gütersloh 1996.
- Bertram, Christoph*, Europa in der Schwebel. Der Frieden muß noch gewonnen werden, Bonn 1997.
- Birmingham, K.*, The OSCE and Minority Issues, The Hague 1995.
- Borawski, John*, A Better Peace: The Organization for Security and Cooperation in Europe, Tampere 1995.
- Bortloff, Jens*, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996.
- Carlson, Staffan (Hrsg.)*, The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE, Stockholm 1994.
- Chayes, Abram/Antonia Handler (Hrsg.)*, Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations, Washington D.C. 1996.

- Gheballi, Victor-Yves*, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel 1996.
- Groll, Götz von/Berthold Meyer*, Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden. Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten, HSFK-Report 7/1996, Frankfurt/Main 1996.
- Holstein, Alexia*, Das Verhältnis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu NATO und OSZE, Stuttgart/München 1996.
- Hong, Ki-Joon*, The CSCE Security Regime Formation: An Asian Perspective, London 1997.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.)*, OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996.
- Kemp, Walter*, The OSCE in a New Context. European Security towards the 21st Century, London 1996.
- Klein, Eckhart (Hrsg.)*, The Institution of a Commissioner for Human Rights and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations, Berlin 1995.
- Lutz, Dieter S.*, The OSCE - Foundation of the European Security Structure, Basis of the European Security Zone, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 19/1996, Hamburg 1996.
- Mandelbaum, Michael*, The Dawn of Peace in Europe, New York 1996.
- Nooy, Gert de (Hrsg.)*, Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct, The Hague 1996.
- Peters, Ingo (Hrsg.)*, New Security Challenges: The Adaption of International Institutions, Münster 1996.
- Ramelot, Vincent/Eric Remacle*, L'OSCE et les conflits en Europe, Brüssel 1995.
- Renk, Hans-Jörg*, Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1972-1975, Bern/Stuttgart 1996.
- Rohde-Liebenau, Sylvia*, Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluß des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, Baden-Baden 1996.
- Schneider, Heinrich*, Europäische Sicherheitsarchitektur - Konzeptionen und Realitäten, Frankfurt/Main 1996.
- Senghaas, Dieter (Hrsg.)*, Frieden machen, Frankfurt/Main 1997.
- Steglich, Peter/Günter Leuschner*, KSZE - Fossil oder Hoffnung?, mit einem Vorwort von Egon Bahr, Berlin 1996.
- Switalski, Piotr*, The OSCE in the European Security System: Changes and Limits, Center for International Relations at the Institute of Public Affairs, Warschau 1997.
- Szonyi, István*, Alternative Futures for the OSCE, Hungarian Institute of In-

- ternational Affairs, Budapest 1996.
- Tudyka, Kurt P*, Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok, Opladen 1997.
- Warner, Daniel (Hrsg.)*, Preventive Diplomacy: The United Nations and the OSCE, Geneva 1996.
- Wenig, Marcus*, Möglichkeiten und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE, dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, Berlin 1996.
- Wollefs, Elisabeth*, Sicherheit durch Minderheitenschutz. Der Beitrag der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte, INEF-Report, Duisburg 1996.

Zeitschriftenaufsätze/Buchbeiträge

- Afanas'evskii, Nikolai*, The OSCE Summit in Lisbon, in: International Affairs (Moskau) 1/1997, S. 33-36.
- Aragona, Giancarlo*, Lissabon und danach: Die OSZE in einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur, in: NATO Brief 2/1997, S. 7-10.
- Bloed, Arie*, Die OSZE und nationale Minderheiten. Eine neue Herangehensweise, in: *M. Mohr (Hrsg.)*, Friedenssichernde Aspekte des Minderheitenschutzes in der Ära des Völkerbundes und der Vereinten Nationen in Europa, Frankfurt/Oder 1996, S. 153-165.
- Bloed, Arie*, Increasing OSCE involvement in the former Yugoslavia, in: Helsinki Monitor 2/1996, S. 65-72.
- Bloed, Arie*, OSCE and conflict in Chechnya, in: Helsinki Monitor 3/1996, S. 82-87.
- Bloed, Arie*, OSCE approves the outcome of the Bosnian elections, in: Helsinki Monitor 4/1996, S. 86-90.
- Bloed, Arie*, Lisbon Summit mandates the revision of the CFE Treaty, in: Helsinki Monitor 1/1997, S. 75-82.
- Bloed, Arie*, The OSCE response to conflicts in the region, in: Helsinki Monitor 2/1997, S. 49-55.
- Borawski, John/Bruce George*, The OSCE in transition: A preliminary agenda for Lisbon and beyond, in: Helsinki Monitor 3/1996, S. 11-19.
- Borawski, John*, The OSCE: In Search of Cooperative Security, in: Security Dialogue 4/1996, S. 401-408.
- Bollow, Undine*, OSCE Mission - mis see on? Eindrücke aus der Arbeit in der OSZE-Mission in Estland, in: Berliner Osteuropa Info 7/1996, S. 15-19.

- Brett, Rachel*, Human Rights and the OSCE, in: *Human Rights Quarterly* 3/1996, S. 668-693.
- Brown, Sam W.*, A New Organization Faces New Threats to Security, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 66-69.
- Chigas, Diana/Elisabeth McClintock/Christopher Kamp*, Preventive Diplomacy and the OSCE: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation, in: *Abram Chayes/Antonia Handler (Hrsg.)*, Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations, Washington D.C. 1996, S. 25-95.
- Constantinides, A.*, The Involvement of the Organization for Security and Cooperation in Europe in Issues of Minority Protection, in: *Leiden Journal of International Law* 2/1996, S. 373-395.
- Cotti, Flavio*, Die zunehmenden Aufgaben der OSZE auf dem Gebiet der europäischen Sicherheit, in: *NATO Brief* 6/1996, S. 7-12.
- Cotti, Flavio*, The Role of the OSCE and the Plans of the Chairmanship in 1996, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 12-17.
- Czempiel, Ernst-Otto*, Die Neuordnung Europas. Was leisten NATO und OSZE für die Kooperation mit Osteuropa und Rußland?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/1997, S. 34-45.
- Czempiel, Ernst-Otto*, Europas Machtfigur. Das föderal-demokratische Herrschaftssystem enthält die beste Friedensgarantie, die es geben kann, in: *FAZ* vom 15. März 1997, S. 11.
- Daeniker, Gustav*, On the OSCE's Strategic Role and Public Profile, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 94-100.
- Denbar, Rachel*, The legacy of abuse in Chechnya and OSCE intervention, in: *Helsinki Monitor* 1/1997, S. 59-74.
- Dunay, Pál*, The Chairman-in-Office and the Secretary General, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 102-107.
- Eiff, Hansjörg*, The OSCE in the Development of a New Security Architecture, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 70-73.
- Estebanéz, Maria A. M.*, The OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, in: *Helsinki Monitor* 1/1996, S. 5-26.
- Gasteyger, Curt*, Chancen und Grenzen gesamteuropäischer Sicherheit, in: *Europäische Rundschau* 1/1997, S. 39-46.
- Gasteyger, Curt*, The OSCE: Overrated or Underestimated?, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 88-93.
- George, Bruce*, An OSCE Academy?, in: *Helsinki Monitor* 2/1997, S. 23-30.
- George, Bruce*, Forging the NATO-OSCE Partnership, in: *OSCE Bulletin* 3/1996, S. 45-47.
- Gheballi, Victor-Yves*, La contribution de l'OSCE à la gestion du conflit you-

- goslave (1991-1995), in: *Revue militaire suisse* 2/1996, S. 11-17.
- Gow, James*, Stratified Stability: Interpreting International Order, in: *Brassey's Defence Yearbook 1997*, London 1997, S. 349-365.
- Greene, Bonnie*, Giving Real Live to the Vienna Agreement on Religious Freedom, in: *OSCE Bulletin* 2/1997, S. 11-14.
- Groll, Götz von*, Von der Familienzusammenführung zum Minderheitenschutz - neue Aufgaben für die "menschliche Dimension" der KSZE, in: *Berliner Europa Forum* 12/1994, S. 11-16.
- Guerra, Stefano*, The Multi-Faceted Role of the ODIHR, in: *OSCE Bulletin* 2/1996, S. 10-20.
- Gyarmati, István*, Security and Stability in Europe: Dangers and Means to Face Them, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 43-60.
- Ham, Peter van*, Europe's security garden?, in: *Helsinki Monitor* 2/1997, S. 47-48.
- Hazdra, Peter*, Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6/1996, S. 695-699.
- Höynck, Wilhelm*, The OSCE and its Contribution to New Stability, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 18-28.
- Hübschen, Jürgen*, Für die OSZE in Lettland, in: *Europäische Sicherheit* 7/1997, S. 35-36.
- Joetze, Günter*, Conflict Prevention and Crisis Resolution in Europe, in: *Reinhard Rummel (Hrsg.)*, *Crisis Policies in Eastern Europe*, Baden-Baden 1996, S. 195-204.
- Kazimirov, Vladimir*, The OSCE and Nagorno-Karabakh, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 81-87.
- Kemp, Walter*, Hungary's Chairmanship: An Assessment, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 108-119.
- Kobieracki, Adam*, Military aspects of security: Expectations regarding the OSCE Lisbon Summit, in: *Helsinki Monitor* 3/1996, S. 52-64.
- Kohlschütter, Andreas V.*, Möglichkeiten und Grenzen der Präventivdiplomatie. Das Beispiel der OSZE-Mission in der Ukraine, in: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.)*, *Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung. Friedensbericht 1996*, Zürich 1996, S. 125-148.
- Kovács, László*, The Hungarian Chairmanship, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 87-90.
- Kovács, László*, Opening Statement at the OSCE Ministerial Council Meeting, Budapest, 7 December 1995, in: *OSCE Bulletin* 2/1996, S. 1-5.

- Kümmel, Gerhard*, From Yesterday to Tomorrow - CSCE/OSCE at Twenty: Achievements of the Past and Challenges of the Future, in: OSCE Bulletin 1/1995-1996, S. 8-16.
- Kwaastaniet, Marjanne de*, The Security Model discussion and its importance for the evolution of the European security architecture, in: Helsinki Monitor 3/1996, S. 30-40.
- Leben, Charles*, La mise en place de la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE, in: Revue de générale de droit international public 1/1996, S. 135-148.
- Lord, Karen S.*, What Does Religious Liberty in the OSCE Mean in Practice?, in: OSCE Bulletin 2/1997, S. 9-10.
- MacFarlane, S. Neil*, On the Front Lines in the Near Abroad: the CIS and OSCE in Georgia's Civil Wars, in: Third World Quarterly 3/1997, S. 509-526.
- Matejka, Zdenek*, OSCE and its impact on state policies, in: Perspectives 6-7/1996, S. 101-110.
- Mazilu, Dumitru*, OSCE and its Role in the Future European Security Structure, in: Europai Szemle (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 78-80.
- Merk, Peter-Josef*, Gipfelgespräche. OSZE und NATO, in: Europäische Sicherheit 5/1997, S. 43-45.
- Meyer, Berthold*, Zur Konfliktlösungskapazität der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in: *Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.)*, Interventionen? Politik der Einmischung in einer turbulenten Welt, Münster 1996, S. 94-109.
- Meyer, Berthold/Peter Schlotter*, Die Mühen der Gewaltprävention: Die OSZE vor einer Renaissance?, in: *Friedhelm Solms/Bruno Schoch/Reinhard Mutz (Hrsg.)*, Friedensgutachten 1997, Münster 1997, S. 143-155.
- Mietzsch, Oliver*, Die KSZE/OSZE und die gewaltfreie Lösung von Konflikten. Lehren der Vergangenheit und Perspektiven für die Zukunft, in: Antimilitarismus Information 12/1995, S. 44-49.
- Mihalka, Michael*, A marriage of convenience: The OSCE and Russia in Nagorny-Karabakh and Chechnya, in: Helsinki Monitor 2/1996, S. 13-28.
- Mihalka, Michael*, Building consensus: The Security Model in light of previous security arrangements in Europe, in: Helsinki Monitor 3/1996, S. 20-29.
- Milinkovic, Branislav*, The OSCE and the Federal Republic of Yugoslavia: Changes and challenges, in: Helsinki Monitor 2/1997, S. 5-13.

- Moltke, Gebhart von*, NATO and the OSCE: an Evolving Partnership for a New Europe, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 61-65.
- Moreno, Pedro C.*, The Status of Religious Freedom in OSCE Countries, in: *OSCE Bulletin* 2/1997, S. 7-8.
- Morrill, Keith M.*, Implementation of OSCE Commitments in the Human Dimension, Report of Working Group One, in: *OSCE Bulletin* 1/1996-1997, S. 9-13.
- Mutz, Reinhard*, UNO und OSZE zunehmend entmachtet, in: *Das Parlament* vom 16. Mai 1997, S. 5.
- Nagy, Zoltan*, From Helsinki to Budapest, in: *Europai Szemle* (Budapest), Vol. VII, 1996, Special Issue, S. 29-42.
- Niemtzow, Elisa*, The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions, in: *Helsinki Monitor* 3/1996, S. 41-51.
- Nispen, Pieter van*, A Wider Concept of Security, in: *Brassey's Defence Yearbook* 1997, London 1997, S. 366-375.
- Oliver, R. Spencer*, The OSCE Parliamentary Assembly: A Unique OSCE Institution, in: *OSCE Bulletin* 1/1995-1996, S. 26-31.
- Packer, J.*, The OSCE High Commissioner on National Minorities, in: *Human Rights Tribune* 4/1996, S. 37.
- Paul, Diane*, Human rights and the elections in Bosnia, in: *Helsinki Monitor* 4/1996, S. 5-18.
- Pentikäinen, Merja*, The Human Dimension of the OSCE in the 1996 Vienna Review Meeting, in: *Helsinki Monitor* 1/1997, S. 5-18.
- Peters, Ingo*, From the CSCE to the OSCE - Institutional Quality and Political Meaning, in: *Ingo Peters (Hrsg.)*, *New Security Challenges: The Adaption of International Institutions*, Münster 1996, S. 85-122.
- Peters, Ingo*, The Organization for Security and Co-operation, in: *Axel Krohn (Hrsg.)*, *The Baltic Sea Region*, Baden-Baden 1996, S. 224-248.
- Plate, Bernhard von*, Die OSZE - ein Lieblingskind der russischen Regierung?, in: *Winrich Kühne (Hrsg.)*, *Die Außenpolitik der Russischen Föderation: Großmachtanspruch - ungelöste Transformationsaufgaben - innere Schwäche*, Ebenhausen 1996, S. 87-97.
- Plate, Bernhard von*, Kaum Fortschritte. Die OSZE nach dem Gipfel von Lissabon, in: *Information für die Truppe* 3/1997, S. 35-41.
- Prins, Daniel/Hanno Würzner*, Transition or tradition? The United Nations, the OSCE and electoral assistance, in: *Helsinki Monitor* 4/1996, S. 19-31.
- Rönquist, A.*, The Functions of the OSCE High Commissioner on National Minorities with Special Regard to Conflict Prevention, in: *Eckhart Klein (Hrsg.)*, *The Institution of a Commissioner for Human Rights*

- and Minorities and the Prevention of Human Rights Violations, Berlin 1995, S. 43-52.
- Rodley, Nigel S.*, The OSCE and the Problem of Torture, in: OSCE Bulletin 3/1996, S. 54-56.
- Roloff, Ralf*, Prinzipien der OSZE für Fragen der Konfliktlösung und des Zusammenlebens mit Minderheiten, in: *T. Bremer (Hrsg.)*, Religion und Nation im Krieg auf dem Balkan, Bonn 1996, S. 173-186.
- Rotfeld, Adam Daniel*, The OSCE in 1995: Activities and Assessments, in: *Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.)*, SIPRI Yearbook 1996, Oxford 1996, S. 296-306.
- Rotfeld, Adam Daniel*, Europe: In Search of Cooperative Security, in: *Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.)*, SIPRI Yearbook 1997, Oxford 1997, S. 127-149.
- Ruperez, Javier*, The 1996 Session of the OSCE Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 4/1996, S. 72-74.
- Sandrock, Nancy Lee*, An OSCE Field Office Experience, in: OSCE Bulletin 4/1996, S. 25-28.
- Sapiro, M.*, Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation, in: American Journal of International Law 3/1995, S. 631-637.
- Schelter, Kurt*, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?, in: Integration 2/1996, 102-109.
- Schlager, Erika B.*, From Budapest to Lisbon, in: Helsinki Monitor 3/1996, S. 7-10.
- Schlager, Erika B.*, The right to have rights: Citizenship in newly independent OSCE countries, in: Helsinki Monitor 1/1997, S. 19-37.
- Schlotter, Peter*, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: *Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.)*, Lexikon der Politik, Bd. 5: Europäische Gemeinschaft, München 1996, S. 203-208.
- Schmidt, Christian*, Frieden für Europa im 21. Jahrhundert. Strukturelemente einer europäischen Friedensordnung, in: *Wolfgang Schäuble/Rudolf Seiters (Hrsg.)*, Außenpolitik im 21. Jahrhundert. Die Thesen der Jungen Außenpolitiker, Bonn 1996, S. 87-88.
- Schneider, Heinrich*, OSZE und gesamteuropäische Kooperation, in: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.)*, Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, S. 383-392.
- Schütze, Walter*, Das Zusammenwirken der KSZE mit anderen Institutionen auf dem Gebiet der Frühwarnung, des Krisenmanagements und des Aufbaus neuer Sicherheitsstrukturen in Europa, in: Berliner Europa Forum 2/1995, S. 20-26.

- Sica, Mario*, The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement, in: Helsinki Monitor 2/1996, S. 5-12.
- SIPRI*, Final report of the Independent Working Group on 'a future security agenda for Europe', in: Helsinki Monitor 4/1996, S. 75-85.
- Sneek, Tim*, Complementarity and cooperation: The OSCE as part of a European Security Model for the 21st Century, in: Helsinki Monitor 4/1996, S. 51-71.
- Stoel, Max van der*, Demokratie und Menschenrechte, in: Rissener Rundbrief 4-5/1997, S. 63-72.
- Stoel, Max van der*, The Role of the OSCE in Conflict Prevention, in: Studia Diplomatica 6/1996, S. 33-39.
- Stoel, Max van der*, Perspectives of the OSCE in tomorrow's Europe, in: From 1975 to 1995 and Beyond: The Achievements of the CSCE - The Perspectives of the OSCE, Statements of the panellists at the Geneva Seminar on the Occasion of the Twentieth Anniversary of the Helsinki Final Act, Genf, Oktober 1995, S. 53-54.
- Tesar, Karel*, Can the OSCE Provide for Collective Security in Europe?, in: Perspectives, Summer 1997, S. 79-94.
- Terpstra, Rienk W.*, The Mediterranean basin as a new playing field for European security organisations, in: Helsinki Monitor 1/1997, S. 48-58.
- Troebst, Stefan*, Kein spektakulärer Erfolg - aber Spannungen reduziert. Die OSZE in der Republik Moldova, in: Wissenschaft und Frieden 1/1997, S. 23-27.
- Troebst, Stefan*, "Dicke Bretter, schwache Bohrer". Die Langzeitmissionen der OSZE, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Frieden machen, Frankfurt/Main 1997, S. 147-165.
- Troebst, Stefan*, Frühwarnung, präventive Diplomatie und Krisenmanagement der KSZE/OSZE in Osteuropa, in: Politische Studien 3/1995, S. 132-148.
- Tschanner, Benedikt von*, Der OSZE-Vorsitz als Teil der schweizerischen Aussenpolitik, in: ASMZ 10/1996, S. 7-9.
- Tudyka, Kurt P.*, Perspektiven der OSZE, in: Vorgänge 135, September 1996, S. 33-40.
- Tudyka, Kurt P.*, Auf der Suche nach Sicherheit für Europa - Die OSZE, in: Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft, Osnabrück 1996, S. 118-127.
- Voß, Hans*, Über der NATO-Erweiterung die OSZE nicht vergessen, in: FAZ vom 24. Juli 1997, S. 9.
- Wenger, Andreas/Christoph Breitenmoser*, OSZE-Vorsitz der Schweiz. Umfassende Herausforderung - beschränkte Handlungsmöglichkeiten, in: Strategie 1/1996, S. 14-20.
- Wenger, Andreas/Christoph Breitenmoser/Heiko Borchert*, Das schweizerische OSZE-Präsidentschaftsjahr 1996, in: Bulletin zur schweizerischen Sicher-

- heitspolitik 1996/97, Zürich 1997, S. 4-46.
- Wright, Jane*, The OSCE and the Protection of Minority Rights, in: Human Rights Quarterly 1/1996, S. 190-205.
- Zaagman, Rob*, Some reflections on OSCE conflict prevention and the Code of Conduct, in: Helsinki Monitor 2/1996, S. 29-39.
- Zaagman, Rob*, OSCE peacekeeping: A useful 'harder' option, in: Helsinki Monitor 3/1996, S. 65-71.

Abkürzungsverzeichnis

AHB	Ausschuß Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
CBSS	Council of the Baltic Sea States
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CiO	Chairman in Office/Amtierender Vorsitzender der OSZE
DAP	Democratic Assistance Programme (der PV)
EBRD/EBWA	European Bank for Reconstruction and Development/ Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECE	Economic Commission for Europe (der UNO)
ECMM	European Community Monitor Mission
ECU	European Currency Unit
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit (der EG)
EU	Europäische Union
FTAA	The Free Trade Area of the Americas/Amerikanische Freihandelszone
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7-Staaten	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HCA	Helsinki Citizens' Assembly
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft
HKNM	Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
IBS	Internationale Berufssekretariate
ICJ	International Court of Justice

IFC	Informal Financial Committee/Informeller Expertenausschuß für Finanzfragen
IFOR	Implementation Force
IHF	International Helsinki Federation/Internationale Helsinki Föderation
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IPTF	International Police Task Force
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSE I	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1.1.1995 OSZE)
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MOE-Staaten	Mittelosteuropäische Staaten
MPC	Mediterranean Partners for Co-operation/Kooperationspartner (der OSZE) im Mittelmeerraum
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanische Freihandelsabkommen
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPT	Non-Proliferation Treaty/Nichtverbreitungs-Vertrag
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PC	Permanent Council/Ständiger Rat (der OSZE)
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy
PIC	Peace Implementation Conference
POE	Points of Entry/Exit (Ein- und Ausreisestellen)
PV	Parlamentarische Versammlung (der OSZE)
SAMs	Sanctions Assistance Missions
SAMCOMM	Sanctions Assistance Missions Communication Centre
SC	Senior Council/Hoher Rat (der OSZE)
SDA	Demokratische Aktionspartei (Bosniaken)
SDS	Serbische Demokratische Partei
SECI	Southeast European Cooperative Initiative
SFOR	Stabilization Force
SMB	Staatliches Menschenrechtsbüro (Lettland)

TACIS	Technical Assistance for the CIS
TLE	Treaty Limited Equipment (KSE-I-Vertrag)
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCHR	United Nations Commissioner for Human Rights
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia/Übergangsverwaltung der VN in Ostslawonien
UNTS	United Nations Treaty Series
VfN	Verwaltung für Naturalisierung (Lettland)
VSM	Verwaltung für Fragen der Staatsbürgerschaft und Migration (Lettland)
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
VKSE	Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa
VN	Vereinte Nationen
WD 90, 92, 94	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994)
WEU	Westeuropäische Union
WVA	Weltverband der Arbeit
WVO	Warschauer Vertragsorganisation

Autorenverzeichnis

- Prof. Dr. Alice Ackermann*, Assistant Professor, Graduate School of International Studies, University of Miami, Coral Gables, Florida
- Giancarlo Aragona*, Generalsekretär der OSZE, Wien
- Çigdem Akkaya*, Diplom-Ökonomin, Leiterin der Türkei-Abteilung und stellvertretende Leiterin des Zentrums für Türkeistudien an der Universität/GH Essen
- Hayrettin Aydin*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Zentrums für Türkeistudien an der Universität/GH Essen
- Prof. Dr. Lucius Caflisch*, Rechtsberater des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, Professor am Institut universitaire de hautes études internationales, Genf
- Dr. Marie-Janine Calic*, wissenschaftliche Referentin am Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen
- Laurence Cuny*, Assistentin am Institut universitaire de hautes études internationales, Genf
- Prof. Dr. Jonathan Dean*, Botschafter a.D., Union of Concerned Scientists, Washington D.C.
- Prof. Dr. Pál Dunay*, stellvertretender Direktor des Hungarian Institute of International Affairs, Budapest
- Freimut Duve*, MdB, Vorsitzender des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
- Joachim Eicher*, M.A., Doktorand an der Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg, Long-Term-Observator der OSZE von Juli bis September 1996 in Mostar und der westlichen Herzegowina (Bosnien-Herzegowina), seit Februar 1997 Mission Member der OSZE-Mission in Kroatien
- Tom Etty*, Referent für Internationale Fragen beim Bundesvorstand der Föderation der Niederländischen Gewerkschaften, Nijmegen
- Anda Filip*, Rumänisches Außenministerium, Zweiter Sekretär, OSZE-Referat, Bukarest
- Prof. Dr. Curt Gasteyger*, von 1974 bis 1994 Professor für internationale Beziehungen am Institut universitaire de hautes études internationales in Genf, 1994 emeritiert, seit 1978 Direktor des "Programme for Strategic and International Security Studies"
- Audrey F. Glover*, vormalige Direktorin des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE
- Prof. Dr. Tim Guldemann*, Botschafter, Missionsleiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien von Januar 1996 bis April 1997
- Dr. Rüdiger Hartmann*, Botschafter, Beauftragter der Bundesregierung für

Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Auswärtiges Amt, Bonn

Dr. Hans-Joachim Heintze, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Universität Bochum

Dr. Herbert Honsowitz, Leiter des OSZE-Referats im Auswärtigen Amt, Bonn

Dr. Kostas Ifantis, University of Athens, Department of Political Science and Public Administration, Programme of Postgraduate Studies in "European Organisation and Diplomacy", Athen

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Universität Bochum, Präsident des Deutschen Roten Kreuzes

Shannon Kile, Sekretär der Independent Working Group, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am SIPRI, Stockholm

Michael Klepsch, Botschaftsrat bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, Wien

Michael Klor-Berchtold, Persönlicher Referent des ersten und des zweiten Generalsekretärs der OSZE 1993 bis 1997

Falk Lange, M.A., stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Lettland, Riga

Dr. Emil Mintshev, Gesandter, Botschaft der Republik Bulgarien, Bonn

Dr. Dr. Dieter S. Lutz, Direktor des IFSH, Hamburg

Norbert Mappes-Niediek, Balkan-Korrespondent verschiedener deutscher Tageszeitungen, Lieboch bei Graz

Prof. Dr. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm

Ben Schennink, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Studiecentrum voor Vredesvraagstukken, Katholieke Universiteit Nijmegen, Berater von Pax Christi beim Interkerkelijk Vredesberaad (IKV)

Dr. Walter Jürgen Schmid, Leiter des Referats "Sicherheit und Rüstungskontrolle in Europa" im Auswärtigen Amt, Bonn

Prof. Dr. Heinrich Schneider, Stellvertretender Leiter der OSZE-Delegation des Hl. Stuhls, Kaltenleutgeben, Österreich

Prof. Dr. Faruk Sen, Direktor des Zentrums für Türkeistudien an der Universität/GH Essen

Prof. Dr. Predrag Simic, Direktor des Institute of International Politics and Economics, Belgrad

Marin Stanescu, Rumänisches Außenministerium, Stv. Direktor der Abteilung OSZE, Europarat und subregionale Kooperation, Bukarest

- Prof. Dr. Rita Süßmuth*, Präsidentin des Deutschen Bundestages, Leiterin der deutschen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Berichterstatterin und Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, zuletzt Sonderberichterstatterin dieses Ausschusses für das Projekt einer OSZE-Wirtschaftscharta
- Ed van Thijn*, Altbürgermeister von Amsterdam, früherer Innenminister der Niederlande, OSZE-Koordinator für die internationale Wahlbeobachtung in Bosnien-Herzegowina 1996
- Prof. Dr. Kurt P. Tudyka*, Prof. em. Katholieke Universiteit Nijmegen, Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs
- Prof. Dr. Takako Ueta*, International Christian University, Tokio
- Rolf Welberts*, 1993 Mitglied der OSZE-Mission in der Republik Moldau, 1994-95 Mitglied der OSZE-Mission in Georgien, seit Ende 1995 Rechtsberater der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen, New York
- Dr. Marcus Wenig*, Assessor jur., während der Referendarwahlstation von November 1996 bis April 1997 Mitarbeiter im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats (Wien) und im OSZE-Referat der GD I.A der EU-Kommission, Brüssel
- Prof. Dr. Andrej Zagorski*, Stv. Direktor des Moskauer Instituts für Internationale Beziehungen, Moskau
- Dr. Wolfgang Zellner*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg